

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



A tartalomból

STUDIUM

CSAPLÁROS DIÁNA: „Az eltűnt fedezet nyomában” Gondolatok a Ptk. 203. szakaszáról

DRINÓCZI TÍMEA: A vállalkozásokat érintő adminisztratív költségek és terhek mérésének előfeltételei

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: A jogalkotás tervezése és koordinációja

HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól

HERGER CSABÁNÉ: Az asszimiláció útján? Az izraeliták egyházi autonómiája

KOCSIS MIKLÓS: A felsőoktatási autonómia alkotmánybírói értelmezéseiről

KONDOROSI FERENC: A gazdasági válság hatása a nemzetközi kapcsolatokra és az államok politikájára

KOZMÁNÉ SZIGETI ANDREA: Új különbíróság a török bírósági szervezetben

HERBERT KÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.

LÁSZLÓ JÁNOS: Felelősségtulajdonítás és nyelvi konstrukció

PETRÉTEI JÓZSEF: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: A római köztársaság válsága I. (i. e. 133–44)

SCHWEIGHARDT ZSANETT: Áldozatvédelem, áldozatsegítés és a büntető felelősségre vonás

SIMON KÁROLY LÁSZLÓ: A perhalmaz tilalma: a perfüggetlenség

MÁTÉ SZABÓ: *Disobedience and Criticism. The Ethos of Ombudsman's Institution and the "East-European Revolution of Human Rights"*

COLLOQUIUM

CSANÁD ANTAL: *Legal transplantation in India?*

BENCSIK ANDRÁS: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre

MÁTÉ JULESZ: *The Central Budget is not an Everyday Financial Plan*

SAMU MIHÁLY: A magyar alkotmányozás új útja

HEINRICH SCHOLLER: *Über die zwanzigjährige Zusammenarbeit zwischen deutschen und ungarischen Vertretern des öffentlichen Rechts*

FORUM

ÁDÁM ANTAL: Kiemelt megállapítások „Boros János: A demokrácia antropológiája” c. művéből és néhány kapcsolódó megjegyzés

AD HOC

ÁDÁM ANTAL: „Csíkszentmihályi Mihály: A kreativitás. A flow és a felfedezés, avagy a találmányosság pszichológiája”

KAJTÁR ISTVÁN: Osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek az Októberi Diploma kiadását követő hónapokból

KAROLINY ESZTER – SZAPPANYOS MELINDA: Vendégoktatóként Koreában

VISEGRÁDY ANTAL: „Zsidai Ágnes: Jobbölcséleti torzó”

15. évfolyam
2009. 2. szám

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2009. 2. szám

HU-ISSN 1218-00793

Felelős kiadó: Dr. Berke Gyula dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Balogh Zsolt György, Dr. Chronowski Nóra, Dr. Holló András,
Dr. Kecskés László, Dr. Maczonkai Mihály,
Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, Dr. Tóth Mihály, Dr. Szécsényi László,
Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal

Főszerkesztő: Dr. Ádám Antal

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán

Postacím: 7602 Pécs, Pf.: 450., tel.: 72/501-599/3226, fax: 72/501-599/3226
e-mail: eniko@ajk.pte.hu

Kiadó: Dialóg Campus, Budapest–Pécs

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelentetésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni.

TARTALOM

STUDIUM

<i>CSAPLÁROS DIÁNA:</i>		
„Az eltűnt fedezet nyomában” Gondolatok a Ptk. 203. szakaszáról		7
<i>DRINÓCZI TÍMEA:</i>		
A vállalkozásokat érintő adminisztratív költségek és terhek mérésének előfeltételei		17
<i>DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF:</i>		
A jogalkotás tervezése és koordinációja		28
<i>HAJAS BARNABÁS:</i>		
A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól		43
<i>HERGER CSABÁNÉ:</i>		
Az asszimiláció útján? Az izraeliták egyházi autonómiája		54
<i>KOCSIS MIKLÓS:</i>		
A felsőoktatási autonómia alkotmánybíróági értelmezéseiről		73
<i>KONDOROSI FERENC:</i>		
A gazdasági válság hatása a nemzetközi kapcsolatokra és az államok politikájára		82
<i>KOZMÁNÉ SZIGETI ANDREA:</i>		
Új különbíróóság a török bíróági szervezetben		92
<i>HERBERT KÜPPER:</i>		
A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.		104
<i>LÁSZLÓ JÁNOS:</i>		
Felelősségtulajdonítás és nyelvi konstrukció		120
<i>PETRÉTEI JÓZSEF:</i>		
A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról		128
<i>PÓKECZ KOVÁCS ATTILA:</i>		
A római köztársaság válsága I. (i. e. 133–44)		139
<i>SCHWEIGHARDT ZSANETT:</i>		
Áldozatvédelem, áldozatsegítés és a büntető felelősségre vonás		153
<i>SIMON KÁROLY LÁSZLÓ:</i>		
A perhalmozás tilalma: a perfüggőség		165
<i>MÁTÉ SZABÓ:</i>		
Disobedience and Criticism. The Ethos of Ombudsman’s Institution and the “East-European Revolution of Human Rights”		175

COLLOQUIUM

<i>CSANÁD ANTAL:</i>		
Legal transplantation in India?		185
<i>BENCSIK ANDRÁS:</i>		
A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre		191
<i>MÁTÉ JULESZ:</i>		
The Central Budget is not an Everyday Financial Plan		199
<i>SAMU MIHÁLY:</i>		
A magyar alkotmányozás új útja		206
<i>HEINRICH SCHOLLER:</i>		
Über die zwanzigjährige Zusammenarbeit zwischen deutschen und ungarischen Vertretern des öffentlichen Rechts		214

FORUM

<i>ÁDÁM ANTAL:</i>		
Kiemelt megállapítások „Boros János: A demokrácia antropológiája” c. művéből és néhány kapcsolódó megjegyzés		229

AD HOC

ÁDÁM ANTAL:

„Csíkszentmihályi Mihály: A kreativitás. A flow és a felfedezés,
avagy a találékonyság pszichológiája” 235

KAJTÁR ISTVÁN:

Osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek az Októberi Diploma kiadását
követő hónapokból 238

KAROLINY ESZTER – SZAPPANYOS MELINDA:

Vendégoktatóként Koreában 240

VISEGRÁDY ANTAL:

„Zsidai Ágnes: Jogbölcseleti torzó” 242

A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke 244

CONTENTS

STUDIUM

<i>DIÁNA CSAPLÁROS:</i>		
	„In Search of Lost Cover” – Thoughts about the 203rd section of the Hungarian Civil Code	7
<i>TÍMEA DRINÓCZI:</i>		
	Preconditions of measuring the administrative burdens and costs imposed on businesses	17
<i>TÍMEA DRINÓCZI – JÓZSEF PETRÉTEI:</i>		
	Planning and coordination of legislation	28
<i>BARNABÁS HAJÁS:</i>		
	On the regulation of the procedure of the police in connection with the notification of demonstrations	43
<i>CSABÁNÉ HERGER:</i>		
	On the way of assimilation? The ecclesiastic autonomy of Israelites	54
<i>MIKLÓS KOCSIS:</i>		
	On the interpretations of higher education autonomy in the practice of the constitutional court	73
<i>FERENC KONDOROSI:</i>		
	The impact of the economic crisis on international relations and state politics	82
<i>ANDREA KOZMÁNÉ SZIGETI:</i>		
	A new separate court in the Turkish court organization	92
<i>HERBERT KÜPPER:</i>		
	Direct democracy in Hungary and Germany II.	104
<i>JÁNOS LÁSZLÓ:</i>		
	Responsibility attribution and linguistic construction	120
<i>JÓZSEF PETRÉTEI:</i>		
	On the revision of the Act on legislation	128
<i>ATTILA PÓKECZ KOVÁCS:</i>		
	The crisis of the Roman Republic I. (133–44 B. C.)	139
<i>ZSANETT SCHWEIGHARDT:</i>		
	Victim protection, victim assistance and calling to account in criminal matters	153
<i>KÁROLY LÁSZLÓ SIMON:</i>		
	Prohibition of case cumulation: pending suits	165
<i>MÁTÉ SZABÓ:</i>		
	Disobedience and Criticism. The Ethos of Ombudsman’s Institution and the “East-European Revolution of Human Rights”	175

COLLOQUIUM

<i>CSANÁD ANTAL:</i>		
	Legal transplantation in India?	185
<i>ANDRÁS BENCSEK:</i>		
	On the administrative contracts, with special regard on authorities contracts	191
<i>MÁTÉ JULESZ:</i>		
	The Central Budget is not an Everyday Financial Plan	199
<i>MIHÁLY SAMU:</i>		
	The new route of adopting the constitution	206
<i>HEINRICH SCHOLLER:</i>		
	On the twenty year long cooperation between German and Hungarian Public Law Scholars	214

FORUM

<i>ANTAL ÁDÁM:</i>		
	Prominent statements from János Boros: “The anthropology of democracy” and some related remarks	229

AD HOC

ANTAL ÁDÁM:

„Mihály Csíkszentmihályi: Creativity: Flow and the Psychology of Discovery
and Invention” 235

ISTVÁN KAJTÁR:

Minutes of the Austrian Committee of Ministers from the months after issuing
the October Diploma 238

ESZTER KAROLINY-MELINDA SZAPPANYOS:

As a guest lecturer in Korea 240

ANTAL VISEGRÁDY:

„Ágnes Zsidai: A philosophy of law torso” 242

Contents of the previous volumes of JURA 244

STUDIUM

Csapláros Diána
joghallgató

„Az eltűnt fedezet nyomában” Gondolatok a Ptk. 203. szakaszáról

Az ember találékonysága határtalan, kiváltképp, ha valamilyen vagyoni előnyről van szó. Ezt mutatja az a számtalan jogeset, melyekben a csalárd adósok különböző agyafűrt technikákkal igyekeznek a hitelezők kielégítési alapjául szolgáló fedezetet elvonni a végrehajtás alól. A hitelezőt károsító ezen cselekmények orvoslására már a római jogban is sor került. Az ezekkel szembeni fellépést eleinte praetori jogsegélyekkel biztosították, majd később önálló kereset fejlődött ki *actio Pauliana* néven.¹

Fedezetelvonónak minősült ekkor még minden olyan cselekmény, amelynek célja a hitelezők kijátszása volt.² Így tehát alkalmazták az ehhez fűződő jogkövetkezményeket olyan esetekre, mint tulajdonnal való felhagyás, szándékos pervesztés, tartozáselengedés, zálogjogról való lemondás. Ugyanígy abban az esetben is, amikor az adós szándékosan túrta, hogy valaki a csődvagyonba tartozó dolgot elbirtokolja, vagy ha hagyta, hogy egy követelése elévüljön.³ Ezzel szemben a modern jogban már nem ilyen széles a paletta, a szabályozás főképp a kötelmi ügyletekre terjed ki. A magyar Polgári törvénykönyv (az 1959. évi IV. törvény, továbbiakban Ptk.) kifejezetten a kétoldalú ügyletek kötésére szorítja a fedezetelvonónak minősíthető jogcselekmények körét. Ezáltal nem nyújt védelmet például az előbb említett esetekben, amelyek közül a szándékos pervesztés stratégiája az, ami talán rendkívüli figyelmet érdemelne.⁴

Nagy eltérés még, hogy a magyar Ptk. relatív hatálytalanságot állapít meg jogkövetkezményként, míg a római jogi szabályozás által biztosított *in rem* hatályú *actio* az eredeti állapot helyreállítására irányult. Van azonban ma is olyan szabályozás (például a holland polgári jogban),⁵ ahol a fedezetelvonó ügylet semisnek tekintendő. Amint azt a későbbiekben bemutatom, a magyar jogban a relatív hatálytalanság jogkövetkezményéből egy olyan lehetőség adódik, hogy kialakulhat egy fedezetelvonó szerződésláncolat.

A fedezetelvonás magyar szabályozásával kapcsolatban még kevés tanulmány készült, kétségtelen azonban, hogy a téma átgondolást és figyelmet

igényel, főképp, hogy a jogalkalmazók is megoldást keresnek néhány, ezzel kapcsolatos problémára. A Győri és a Pécsi Ítéltábla is foglalkozott a kérdéssel, az előbbi nemrég adott ki kollégiumi véleményt⁶ a hitelezőt károsító ügyletekkel kapcsolatban.⁷

I. A fedezetelvonás következtében kialakuló jogviszonyrendszer

A hatályos Ptk. a 203. § (1) bekezdésben a következőképpen határozza meg a fedezetelvonás tényállását:

„Az a szerződés, amellyel harmadik személy igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan, ha a másik fél rosszhiszemű volt, vagy reá nézve a szerződésből ingyenes előny származott.”

A fedezetelvonás megállapításával egy háromalanyú jogviszonyrendszer jön létre, amelynek alanyai a következők:

Hitelező: akinek a kielégítési alapját a perben kifogásolt, a további két szereplő (adós és szerző fél) között létrejött ügylet részben vagy egészben elvonja. A Ptk. 203. § (1) bekezdése őt harmadik személyként nevesíti, mert ő a támadott ügyletnek nem alanya.⁸

Adós: akinek a hitelezővel szemben (jellemzően) fizetési kötelezettsége áll fenn, és aki a támadott ügylettel helytállási kötelezettségének fedezetét – egy végrehajtás során megragadható vagyontárgyát – elidegeníti.⁹

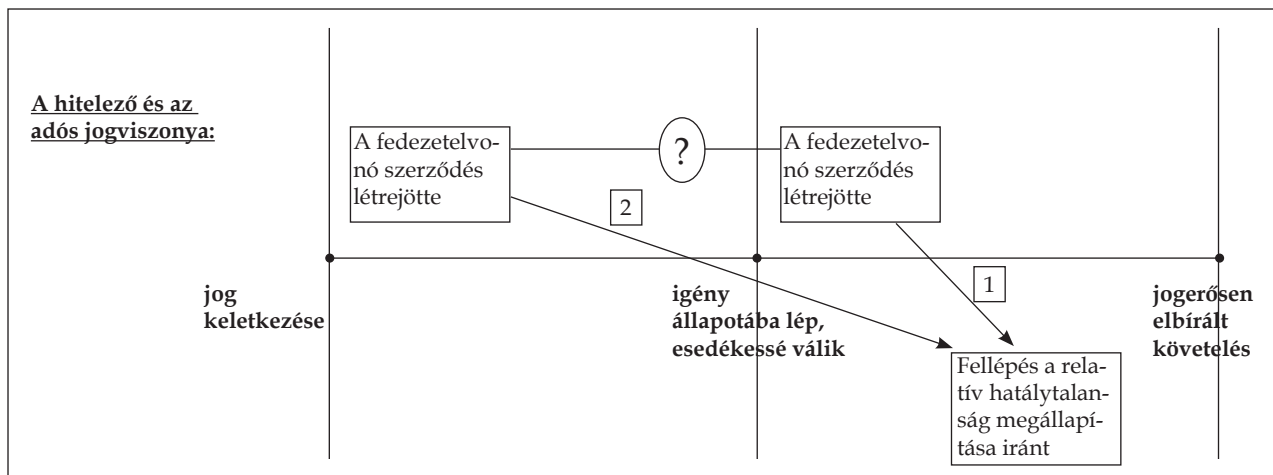
Szerző fél: aki e vagyontárgyat az adóstól megszerzi.¹⁰

A hitelező és az adós közötti jogviszony lehet olyan polgári jogi, de más jogágba tartozó jogviszony is (pl.: munkaügyi, közigazgatási, pénzügyi jogi jogviszony), amelyből a hitelezőt valamilyen alanyi jog illeti meg az adóssal szemben.¹¹ Az adós és a szerző fél között fennálló jogviszony kizárólag polgári jogi, azon belül is kötelmi jogi jogviszony lehet.¹²

Az ügylet tárgya (a fedezet) jellemzően valamely dolog, főként ingatlan, vagy valamely nagyobb értékű ingóság. Azonban ide tartozhat bármely a hitelező kielégítésére alkalmas követelés vagy jog (például társasági részesedés).¹³

II. A hitelező igénye?

A joggyakorlatban felmerült egy értelmezési probléma, mely az alábbi kérdésben fogalmazható meg: Minősülhet-e az a szerződés is fedezetelvonónak, amelyet az adós azelőtt kötött, hogy a hitelezőnek a vele szemben fennálló alanyi joga az igény állapotába került volna? (Ld. 1. ábra)



1. ábra

A bírósági döntések és tanulmányok nem mindennél használják következetesen a következő fogalmakat, így hasznosnak látom tisztázni a jelentésüket.

A jogirodalom szerint az alanyi jog végső soron jogi kényszerrel biztosított lehetőség valamely jogi kötelesség teljesítésére a követelésére.¹⁴

Követelési jogok vagy relatív alanyi jogok azok az alanyi jogok, amelyekben a jogosulttal szemben személy szerint meghatározott kötelezett áll.¹⁵

Az igény az alanyi jog abban az állapotában, amelyben az államilag biztosított kényszer útján érvényesíthető.¹⁶

Egyes vélemények szerint csak abban az esetben minősíthető az adós és a szerző fél közötti szerződés fedezetelvonónak, ha az a hitelezői követelés igényvé válása után jött létre, míg mások akkor is megállapíthatónak találják a fedezetelvonás tényállását, ha a szerződés az igényvé válás előtt keletkezett:

a) A Complex Jogtárban található Ptk. kommentár szerint a kívülálló harmadik személy a szerződés relatív hatálytalanságára csak akkor hivatkozhat, ha a szerződés megkötésének időpontjában fennállott – érvényesített – igényének kielégítésére, a szerződés tárgya fedezetül szolgált volna, és annak elvonása miatt az átruházóval szembeni követelésének teljesítése részben vagy egészben lehetetlenné vált.¹⁷

A kommentár ezt azonban minden indokolás nélkül egyszerűen leszögezi és evidenciának tekinti. Azt, hogy az álláspont milyen alapokon áll, nem ismerteti.

b) Török Tamás tanulmányában kifejti, hogy az alanyi jogosultság keletkezése és annak igényvé válása közötti időszakban létrejött ügylet nem minősíthető fedezetelvonónak. Emellett egyfelől azzal érvel, hogy amíg az alanyi jog nem válik igényvé, addig az adóssal visszterhes jogügyletet kötő harmadik személy tudomással sem bírhat semmiféle adóssal terhelő kötelezettség fennállásáról, és így fogalmilag is kizárta az, hogy rosszhiszemű módon eljárva létesítsen ügy-

letet az adóssal.¹⁸ Ez azonban álláspontom szerint nem helytálló érv, hiszen a harmadik személy tudhat arról, hogy az adós például kölcsönt vett fel, aminek teljesítési határideje még nem járt le, ám az adós bizonyosan nem tudja, vagy nem akarja majd visszafizetni. Ezért a követelés kielégítési alapjául szolgáló vagyontárgyat már a lejárat előtt átruházza az adós a harmadik személyre.

Másfelől azzal támasztja alá véleményét a szerző, hogy azoknál az alanyi jogoknál, amelyek elévülnek, az igény állapot csak meghatározott ideig áll fenn, és ezek az elévült alanyi jogok már csak csökkent értékű jogok, melyeknek a fedezetelvonó ügylettel szembeni védelemben részesítése indokolatlan. Tény, hogy az ilyen „legyengített” alanyi jogok (melyek már nincsenek az igény állapotában) védelme szükségtelen, csakhogy amennyire ezek védelme szükségtelen, annyira fontos volna számos esetben az olyan alanyi jogok védelme, melyek még nem léptek az igény állapotába. Ezzel a kérdéskörrel a későbbiekben még foglalkozom, a fedezetelvonónak állított szerződéssel szembeni fellépéssel kapcsolatban.

c) Magát a törvényszöveget is vizsgálva észrevehető, hogy a Ptk. fogalomhasználata nem egyértelmű. „Az a szerződés, amellyel harmadik személy igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan, ha...” – Ennek a mondatnak két értelmezése lehetséges.

1/ Az a szerződés, amellyel harmadik személy a szerződés megkötésekor fennálló igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan.

2/ Az a szerződés, amellyel harmadik személy jelenleg fennálló (azaz abban az időpontban, amikor a bíróság a jogszabályt alkalmazza, vagyis a hatálytalanság megállapítása iránti per idején) igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan.

Ha a második értelmezést fogadjuk el, akkor az a szerződés is fedezetelvonónak minősülhet, amely

még a hitelezői követelés igényvé válása előtt jött létre, amennyiben a hatálytalanság megállapítása iránti per megindításakor már a hitelezői követelés az igény stádiumába lépett.

d) A Győri Ítéltábla elé került ügyben a bíróság megítélése szerint téves az alperes álláspontja, mely szerint a Ptk. 203. §-a csak a követelés lejárt, esedékessé válása után kötött szerződések hatálytalanságának megállapítására ad lehetőséget. Ennek az álláspontnak az elfogadása kizárná azon szerződés hatálytalanságának a megállapítását, mellyel pl. a kölcsönszerződés megkötését követően, de a kölcsöntartozás esedékessége előtt a kölcsönvevő, illetőleg az adós rosszhiszemű harmadik személynek ad túl a vagyonán. Mindez pedig ellentétes lenne a Ptk. 203. §-a mögött húzódó jogalkotói szándékkal. A felperes igénye a megkötött szerződésen alapul, és az igényt a szerződéskötés keletkeztette. Ez alapján nem releváns az alperesnek az a hivatkozása, hogy a határidőt a felek meghosszabbították.¹⁹

e) Hasonló megállapításra jutott a Legfelsőbb Bíróság is egy felülvizsgálati eljárásban hozott határozatban: A szerződés fedezetelvonó jellegének és harmadik személlyel szembeni viszonylagos (relatív) hatálytalanságának megállapítása feltételezi a harmadik személy igényének a támadott szerződés megkötésekor fennállását, továbbá az igény kielégítési alapjának a támadott szerződéssel való részbeni vagy egészbeni elvonását. A jogszabály azonban további megszorító rendelkezést nem tartalmaz. Nem feltétele tehát a fedezetelvonás megállapításának sem az „igény”²⁰ esedékessége, lejárt volta, sem pedig annak a szerződés megkötését megelőző érvényesítettsége (peres vagy peren kívüli eljárás útján). A kielégítési alap elvonása akkor is megállapítható, ha a követelés még nem esedékes.²¹

f) A Győri Ítéltábla Polgári Kollégiuma az említett Győri Ítéltáblai és Legfelsőbb Bírósági döntés alapján kollégiumi véleményt alkotott a tárgyalási probléma megoldására:

A fedezetelvonó szerződés azon törvényi tényállási elemét, miszerint a kifogásolt szerződésnek harmadik személy igénye kielégítési alapját kell részben vagy egészben elvonnia, akként kell értelmezni, hogy a harmadik személyt (hitelezőt) megillető követelésnek a fedezetelvonó ügylet megkötésének időpontjában már léteznie kell, és a perindításkor – nem pedig a fedezetelvonónak állított szerződés megkötésekor – kell az igény (a bíróság előtti érvényesíthetőség) stádiumában lennie.²²

g) Az EBH2004. 1040. is megállapítja, hogy a jogszerzővel szembeni, a Ptk. 203. §-ára alapított fellépéshez szükséges, hogy a hitelező és az adós közötti jogviszonyból származó kötelezettség az igény állapotába kerüljön, tehát bírói úton kikényszeríthető legyen.²³

Ez összhangban van a Pp. 122. § (1) bekezdésbe foglalt azon rendelkezéssel, miszerint marasztalásra irányuló kereseti kérelemnek csak lejárt követelés érvényesítése végett van helye.²⁴

A fedezetelvonó szerződéssel szembeni fellépéshez már elengedhetetlen, hogy a hitelezői követelés igény állapotban legyen. Ugyanis az esedékességig még elképzelhető, hogy ismét lesz fedezet, mindaddig pedig annak állítása, hogy a kielégítési alapot a hitelező elől elvonták, pusztán feltételezés. (A kielégítési alap elvonása, nem pedig annak veszélyeztetése az, amit a jogalkotó a szabályozással védelemben részesít.²⁵)

Egybevetve a felsorakoztatott álláspontokat, nyilvánvalóvá válik, hogy az a megoldás tekinthető a legelfogadhatóbbnak, mely szerint fedezetelvonónak minősülhet az a szerződés is, amelyet az adós azelőtt kötött, hogy a hitelező alanyi joga az igény állapotába került volna. Viszont a jogszerző fél elleni fellépéshez már szükséges az igény fennállása.

Emellett szólnak a Győri Ítéltábla, valamint a Legfelsőbb Bíróság eseti döntéseiben kifejtett indoklások, a Győri Ítéltábla Kollégiuma által megfogalmazott vélemény, valamint a 2004. évi 1040. számú Elvi Bírósági Határozat. Megfelel a törvényszöveg azon értelmezésének is, miszerint a hitelező adóssal szembeni igényének a fedezetelvonó szerződés hatálytalanságának megállapítása iránti per megindításakor kell fennállnia.

Mindez Török Tamás azon érvelésével is összeegyeztethető, hogy a csökkent értékű jogoknak – amelyek már nincsenek az igény állapotában – a fedezetelvonó ügylettel szembeni védelemben részesítése indokolatlan. Hiába jött létre az adós és egy másik fél között szerződés akkor, amikor a hitelezői követelés már csak csökkent értékű jognak minősül, hiszen a szerződés fedezetelvonónak való minősítése szempontjából ugyan nem, de a bíróság előtti érvényesítéshez megkívánjuk azt, hogy a hitelezői követelés az igény állapotában legyen.

Álláspontom szerint a feltett kérdésekben adott végkövetkeztetések alapján született bírói döntések szolgálják leginkább a sérelmet szenvedett hitelezők érdekeit az adósok gyakorlatban előforduló csalárd ügyeskedéseivel szemben.

III. A fedezetelvonó szerződések láncolata

1. A további szerződések fedezetelvonónak való minősítésének feltételei

A gyakorlatban előfordulhat, hogy a fedezet tárgyára vonatkozóan egymást követően több tulajdonátruhá-

zó szerződés megkötésére kerül sor. A vagyontárgyat a szerző felek újból elidegenítik, bízva abban, hogy a hitelezők nem bukkannak az ügyesen eltüntetett előny nyomára. Érdemes ezért megvizsgálni, hogy a további átruházások meddig minősülnek fedezetelvonónak, meddig „fűzhető tovább a lánc”, melynek végén ott található az a vagyontárgy, amely a kielégítés alapja lenne. Melyik átruházás az, amelyikre még alkalmazható a relatív hatálytalanság jogkövetkezménye?

Ahhoz, hogy egy szerződésről megállapíthassuk, hogy fedezetelvonó, meg kell felelnie a Ptk. 203. § (1) bekezdésében foglalt törvényi tényállásnak, azaz az alábbi feltételeknek:

A törvényi tényállás elemeiből megállapítható, hogy a hitelező (harmadik személy) irányában hatálytalan az a szerződés, amellyel (1) a hitelező igényének (2) kielégítési alapját (3) részben vagy egészben elvonták, (4) ha a másik fél rosszhiszemű volt, vagy reá nézve a szerződésből ingyenes előny származott.

Ahhoz, hogy az első és a második szerző közötti ügyletet is fedezetelvonónak nyilváníthassuk, ugyanúgy teljesülnie kell mind a négy feltételnek, mint az adós és az első jogszerző fél közötti szerződés esetében.

Az első feltételnek mindenképp megfelel a második szerződés, hiszen előfeltétele egy már meglévő fedezetelvonó ügylet, ehhez képest pedig időben később jött létre. Ha az elsőnél teljesült a feltétel, akkor a másodiknál is. (Mind az ügylet fedezetelvonónak minősíthetősége, mind az ügylettel szembeni fellépés szempontjából.²⁶⁾

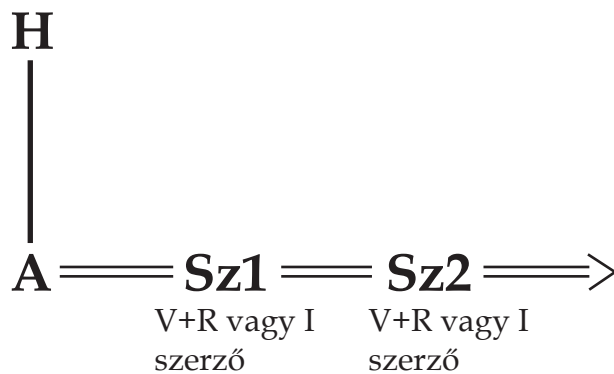
A második kritériummal kapcsolatban megállapíthatjuk a következőt: a teljesíteni képtelen adós által az első szerzőnek juttatott előnyból a hitelező kielégítést nyerhetett volna, amennyiben azt az adós nem ruházta volna át. Azzal, hogy ezt megtette, az igény kielégítési alapját vonta el. Mivel az adós és az első szerző fél közti ügylet fedezetelvonó, a relatív hatálytalanság jogkövetkezményeként a szerződés tárgyának fedezeti jellege fennmarad, továbbra is az a hitelezői követelés kielégítési alapja. A bíróság eszerint az első szerző felet kötelezte volna a végrehajtás túsására, ha a szerződés tárgya az első szerzőnél maradt volna. Ő azonban továbbruházta a második szerző félnek. Ezzel a jogügylettel tehát (amennyiben a többi feltétel is teljesül) az első szerző fél is a hitelező fedezetét vonta el.

A harmadik feltétel a hitelezőnek az átruházóval (ez esetben az első szerző féllal) szembeni követelés teljesítésének részben vagy egészben történő elvonásáról rendelkezik. Ehhez tisztázni kell, milyen jogviszony áll fenn kettőjük között. Gellén Klára és Török Tamás is kifejti, hogy a fedezetelvonó szerződésnél a jogviszony hárommalányú jogviszonyrendszerre alakul át azáltal, hogy az adóstól szerző személy tényleges

jogszerzővé, tulajdonossá válik. Ennek következtében kialakul egy új harmadik jogviszony az új tulajdonos és a hitelező között. Gellén álláspontja szerint amennyiben a fedezetelvonás ténye megállapításra kerül, a relatív hatálytalanság következtében két kötelezettje lesz az ügyletnek. Marad az eredeti adós tényleges személyi kötelezett, ugyanakkor túsési kötelezettség terheli az új tulajdonos dologi kötelezettet arra vonatkozólag, hogy a dolgán a hitelező végrehajtással kielégítést keressen.²⁷ A hitelező ezen követelésének teljesítése azonban lehetetlen, hiszen a vagyontárgy már nincs a szerző fél tulajdonában, mivel azt egy újabb ügylettel ő is átruházta (elvonta).

A negyedik feltétel szerint a második szerződésben szereplő szerző félnek (második szerző fél) is rosszhiszeműen és visszterhesen, vagy ingyenesen kell a vagyontárgyhoz hozzájutnia. Rosszhiszemű, ha a szerződés megkötésekor a szerző fél az átruházóval szembeni végrehajtás lehetőségéről, a szerződés kielégítési alapot elvonó vagy csökkentő voltáról tudott (vagy arról tudnia kellett).²⁸

Mindezek után elmondható, hogy az első három feltétel a vagyontárgy átruházásával automatikusan teljesül abból következően, hogy a második szerződés egy már meglévő fedezetelvonó szerződésre épül. Így ha az első szerző fél a fedezetül szolgáló vagyontárgyat rosszhiszeműen és visszterhesen vagy ingyenesen szerzőnek átruházza, akkor ez az újabb ügylet is fedezetelvonónak minősül. Ugyanígy elmondható ez a második, harmadik stb. szerző féllal kapcsolatban. (Ld. 2. ábra)



2. ábra

Jelmagyarázat (a további ábrákhoz is): H = hitelező,
A = adós, Sz1 = első szerző fél, Sz2 = második szerző fél,
V = visszterhes, I = ingyenes R = rosszhiszemű, J = jóhiszemű

2. A vagyontárgytól történő elesés

2.1 A vagyontárgytól történő elesés mibenléte

A relatív hatálytalanság jogkövetkezményeként a szerző fél annak túsására kötelezhető, hogy a követelés behajthatatlanná vált részét a hitelező a szerződéssel átruházott vagyonból behajthassa, ha pedig ez

a vagyontárgy már nincs meg (vagyis ettől elesett), ennek értéke erejéig a szerző fél (bizonyos esetekben) felelőssé tehető.²⁹ Ekkor tūrési kötelezettsége tevési kötelezettséggé alakul át.

Akkor mondhatjuk, hogy valaki elesett az előnytől vagy a vagyontárgytól, ha az nála már nincs meg.

Az „elesett” kifejezés a Ptk.-ban négy helyen szerepel: a fedezetelvonásnál (203. § (3) bekezdésben), a jogalap nélküli gazdagodásnál (361. § (2) bekezdésben), a kötelesrésznél (669. § (3) bekezdésben), illetve a hagyatéki tartozásokért való felelősségnél (679. § (2) bekezdésben).

A jogalap nélküli gazdagodás tekintetében nem minősül „elesésnek” az, ha a vagyontöbblet akár átalakult is, de még megvan, vagyis ha a gazdagodó fél azt visszterhesen átruházta, hiszen ettől még a gazdagodás nála kimutatható. „Elesésnek” számít, ha a vagyoni előny elveszett, megsemmisült, vagy azt elajándékozták.³⁰

A kötelesrészért való felelősség alóli mentesülésnél a kommentár szerint a juttatástól való elesésnek minősül, ha az elpusztult, megsemmisült. Nem tekinthető viszont a juttatástól elesettnek akkor, ha azt felélte, elcserélte, értékesítette, az árán valamit vásárolt, mert ennek értéke változatlanul az ő hasznára szolgált, úgyszintén akkor sem, ha a juttatástól neki felróható okból esett el.³¹

Az örökös hagyatéki tartozásokért való felelőssége nem állapítható meg, ha a kellő gondos eljárása ellenére a hagyatéki vagyontárgy birtokba vétele azért maradt el, mert az neki fel nem róható okból megsemmisült, ellopták, széthordták, vagy sikertelenül kísérelte meg valamely követelés, illetőleg jog érvényesítését, vagy a hasznok beszedését. Amennyiben az örökösnek e körben akár szándékos, akár gondatlan magatartása megállapítható, e vagyontárgyak, illetve követelések értéke erejéig saját vagyonával köteles helytállni a hagyatéki hitelező követeléséért.³²

Ebben a három esetben egy vagyoni értéktől, gazdagodástól való elesésről van szó. A szerző itt mindig ingyenesen jut az előnyhöz. A dologtól elesettnek minősül a szerző, ha ez az előny, vagyontöbblet kikerül a tulajdonából, azaz, ha nála már nincs meg. Mivel itt nem a konkrét vagyontárgyon, hanem annak értékén van a hangsúly, valamint azon, hogy az értéktöbblet hol található meg, a visszterhes átruházás nem minősül elesésnek. Ezzel szemben a fedezetelvonás tekintetében egy konkrét vagyontárgyra tevődik a hangsúly (a relatív hatálytalanság jogkövetkezménye, hogy ennek a fedezeti jellege fennmarad). Ehhez ingyenesen vagy visszterhesen is hozzájuthat a szerző, tehát értéktöbblet nála nem is biztos, hogy van. A vagyontárgytól elesettnek akkor minősül a szerző, ha az kikerül a tulajdonából (akár

visszterhes átruházással), vagyis ha nála a vagyontárgy már nincs meg.

Így álláspontom szerint fedezetelvonás tekintetében nem csak akkor tekinthető a szerző fél a vagyontárgytól elesettnek, ha az megsemmisült, felhasználásra kerül, elajándékozta, hanem akkor is, ha visszterhesen átruházta.

A kommentárok a következőképpen értelmezik a vagyontárgytól való elesést:

a) A Complex Jogtár kommentárja szerint az a körülmény, hogy az ingyenes szerző a dolgot felhasználta, másnak elajándékozta vagy a megszerzett vagyontárgy megsemmisült, csak akkor vonja maga után a szerző fél mentesülését, ha jóhiszemű volt.

b) A Közlönykiadó-féle Ptk. magyarázat³³ és a Complex Kft. Kommentárja³⁴ kifejti, hogy fel nem róható módon történő elesés tipikusan, ha a dolog megsemmisült, illetőleg megszerzője felhasználta vagy időközben jóhiszeműen másra átruházta.

A Complex Jogtár nem sorolja ide a visszterhesen elidegenítő felet, azonban a másik két kommentár összhangban van a korábban megállapítottakkal.

2.2. Felróhatóság az elesés tekintetében

Miután maga az „elesés” fogalma már egyértelmű, lássuk, hogyan rendelkezik maga a törvény:

Ptk. 203. § (3): Az a fél, aki a szerződésből származó ingyenes előnytől fel nem róható módon elesett, a harmadik személy irányában nem felel.

Adott tehát egy ingyenesen szerző fél, aki szerzőskor lehetett akár jóhiszemű, akár rosszhiszemű, emellett az elesés tekintetében nem állapítható meg a felróhatóság. Látható, hogy a szerző félnél el kell különíteni a szerzőskori jó- vagy rosszhiszeműséget, és az elesés tekintetében fennálló felróhatóságot. Ez a két fogalom részben fedi egymást, hiszen a felróhatóság³⁵ három részből áll:³⁶ vétkesség, különleges védekezés elmulasztása és rosszhiszeműség.

Rosszhiszeműnek szerzőskor a fél akkor minősül, ha tudott, vagy a körülmények szerint tudnia kellett a hitelezői követelés fennállásáról és arról, hogy a szerződés a követelésnek a kielégítési alapját részben vagy egészben elvonta.³⁷ Mit jelent azonban a felróhatóság a vagyontárgytól való elesés tekintetében?

Jelentése alapvetően attól függ, hogy az elesés a szerző fél elhatározásából történt-e. Ha a vagyontárgytól való elesés nem a fél elhatározásán alapult, a vagyontárgy megsemmisült, akkor a felróhatóság kérdésében azt kell vizsgálnunk, hogy terheli-e a felet vétkesség, vagy fennáll-e objektív felelősség.

A másik eset, amikor a szerző fél saját elhatározásán alapul az, hogy a vagyontárgy nála már nincs meg, tehát a vagyontárgyat megsemmisítette, felhasználta vagy átruházta (akár ingyenesen, akár visszterhesen). Itt már a tudati elemek játszanak

szerepet, fontos, hogy milyen tények ismeretében cselekedett. Ekkor a felróhatóság abban áll, hogy eleséskor a fél jóhiszemű vagy rosszhiszemű volt-e. Aki szerzéskor rosszhiszemű volt, az mindenképp rosszhiszemű (és ezáltal felróható) az elesés tekintetében.³⁸ Aki szerzéskor jóhiszemű volt, vállal még időközben rosszhiszeművé, és ekkor a vagyontárgytól történő elesése felróhatónak számít. Ha jóhiszemű maradt, akkor nem felróhatóan esett el a vagyontárgytól.

A törvény értelmezésével nem egyeztethető össze a Complex Jogtár kommentárjának az a kitétele, mely szerint az a körülmény, hogy az ingyenes szerző a dolgot felhasználta, másnak elajándékozta vagy a megszerzett vagyontárgy megsemmisült, csak akkor vonja maga után a szerző fél mentesülését, ha az jóhiszemű volt az ingyenes szerzéskor.

Ezáltal a kommentár kiegészíti a törvényi tényállást azzal, hogy feltételként határozza meg a mentesüléshez az ingyenesen szerző félnek a szerzés kori jóhiszeműségét. A (3) bekezdés csupán azt szabja meg, hogy az előnytől való elesés körülményeit tekintve ne legyen felróhatóság megállapítható az ingyenesen szerzőnél. A kommentár erről a fordulatról azonban említést sem tesz. A Ptk. magyarázata itt nincs összhangban magával a törvény szövegével, hiszen egyfelől a felróhatósággal kapcsolatban hallgat, másfelől a szerzés kori jóhiszeműség kritériumként való kikötésével új feltételt is szab.

2.3 Az új Ptk. Tervezetben módosított „kimentési tétel”

5:92. § (5) Ha a szerző fél a fedezetelvonó szerződéssel megszerzett vagyontárgytól rosszhiszeműen esett el, a harmadik személlyel szemben a megszerzett vagyontárgy értékéig felelősséggel tartozik.³⁹

A Tervezet nem azt fogalmazza meg, hogy ki nem felel, hanem azt, hogy ki felel.⁴⁰ Az elesés körülményei tekintetében pedig már nem felróhatóságnak, hanem rosszhiszeműségnek kell fennállnia ahhoz, hogy a szerző fél felelősséggel tartozzon saját vagyonával.

Érdemes egy táblázatban (ld. 1. táblázat) feltüntetni ezeknek a szabályrendszereknek a viszonyát, sorra véve a lehetőségeket:

+ = felel - = nem felel		Felróhatóan esik el				Nem felróhatóan esik el	
		Rosszhiszeműség		Vétkesség kül. véd. elmulaszt.			
Jóhiszemű szerző	visszterhes	nincs fedezetelvonó szerződés					
	ingyenes	+	+	+	-	-	-
Rosszhiszemű szerző	visszterhes	+	+	+	-	+	-
	ingyenes	+	+	+	-	- (komm +)	-
		Ptk.	Új Ptk.	Ptk.	Új Ptk.	Ptk.	Új Ptk.

1. táblázat

A főbb különbségek tehát:

a) A jelenleg hatályos Ptk. 203. § (3) bekezdésének értelmében az, aki rosszhiszeműen és ingyenesen szerzett, de az előnytől nem felróhatóan esett el, ugyanúgy nem felel a hitelező irányában, mint aki jóhiszeműen és ingyenesen szerzett és nem felróhatóan esett el az előnytől. A Complex Jogtár kommentárja szerint azonban ez a rosszhiszeműen szerző személy saját vagyonával az előny értékéig felel, mivel szerzéskor nem volt jóhiszemű.

(Például az adósnak 20 millió forintos tartozása van, az egyetlen tulajdonát – egy Tisza-parti ház – odaajándékozta az unokatestvérének, aki tud a vele szemben fennálló követelésről. Az épületet azonban elmossa egy árvíz. Ekkor az unokatestvérnek saját vagyonával kellene helyt állnia, adott esetben azzal a házzal, ahol családjával lakik? A törvény szerint nem.)

Az új Ptk. Tervezet szerint nemcsak az a rosszhiszeműen szerző nem felel, aki az ingyenes előnytől nem felróhatóan esett el, hanem az sem, aki a visszterhesen szerzett vagyontárgytól ugyanígy esett el. (Ha a rosszhiszemű ingyenes szerzőt ebben az esetben nem terheli felelősség, akkor méltánytalan volna helytállásra kötelezni azt a szintén rosszhiszemű szerzőt, aki még ráadásul ellenértéket is szolgáltatott a vagyontárgyért.)

b) Az új Ptk. Tervezet szerint nem csak azok nem felelnek saját vagyonukkal, akik az előnytől nem felróhatóan estek el, hanem azok sem, akik felróhatóan estek el a megszerzett vagyontárgytól, de nem rosszhiszeműen.

(Így, ha a szerző fél úgy megy el a fedezetül szolgáló házból, hogy akaratlanul égve hagy egy gyertyát és az épület leég, akkor saját vagyonával nem tartozik felelősséggel.) Igazságtalan volna a helytállás ilyenkor, főleg a jóhiszeműen és ingyenesen szerzővel szemben, aki a mostani szabályok szerint helyt kell, hogy álljon vagyonával ilyen esetben.

Teljes mértékben egyet lehet érteni az új Ptk. Tervezetével. A szerző fél a vagyontárgyat tulajdonosként birtokolja (a kérdéses esetekben olyan is van, aki jóhiszeműen) és a jelenleg hatályos szabályozás értelmében a fedezetül szolgáló vagyontárgyra jobban kellene vigyáznia, mint arra, amelyik eredetileg

is sajátja volt, hiszen ha saját elhatározásán kívüli okból esik tőle, nem elég ezt a kárt viselnie, még másik vagyontárgyával is helyt kell állnia.

A relatív hatálytalanság lényege egyébként is az, hogy az adott vagyontárgy fedezeti jellege fennmaradjon. Méltányosnak és életszerűnek tartom, hogy a helytállásra csak rosszhiszemű módon történő esés esetén kerüljön sor.

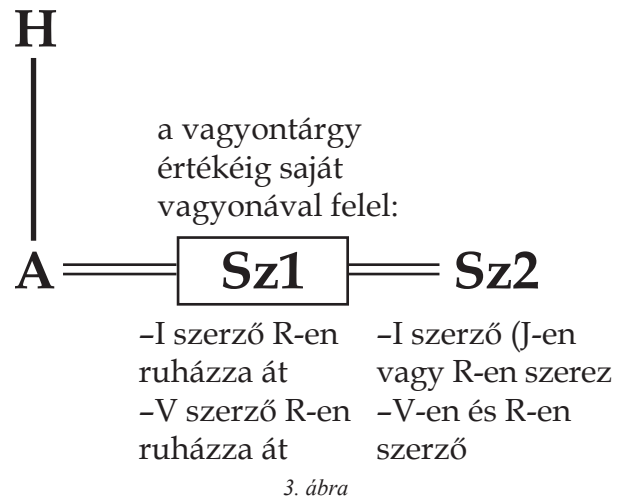
3. Ki áll helyt a követelésért a „láncban”?

Az 1) pontban kifejtettek alapján, amikor az adóstól szerző fél a kielégítés alapjául szolgáló vagyontárgyat a visszterhesen és rosszhiszeműen vagy ingyenesen szerzőnek átruházza, akkor ez az újabb ügylet is fedezetelvonónak minősül. Eszerint a folyamatban utolsó szerző félnek túrnie kellene a vagyontárgyból történő kielégítést.

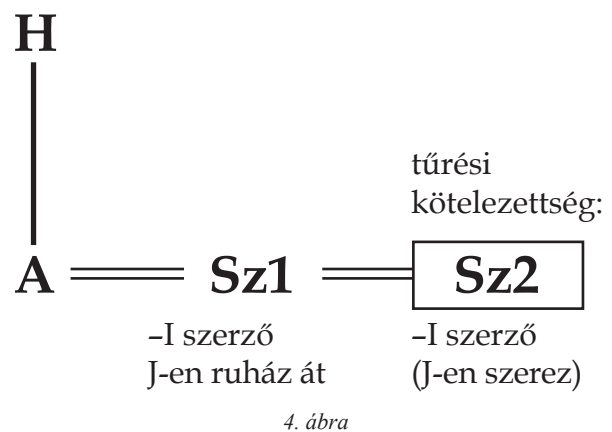
A Ptk. 203. § (3) bekezdésében meghatározott felelősségi szabály azonban gátat szab e láncolat lefutásának azzal, hogy kimondja a hitelezővel szemben annak a felelősségét, aki nem ingyenesen szerzett, vagy ingyenesen szerzett, de felróhatóan esett el a vagyontárgytól. Az ő esetükben a cum viribus felelősség, miszerint csak az érintett vagyontárggyal felelnek, átfordul pro viribus felelősségbe, tehát a vagyontárgy értékéig saját vagyonukkal kell helytállniuk a hitelezővel szemben.

A láncolat kialakulásának szempontjából a vagyontárgytól történő esés esetei közül az átruházásnak van jelentősége. Mivel az átruházás mindig a fél elhatározásán alapul, az elidegenítéskori jóhiszeműséget kell vizsgálni.

Ha rosszhiszemű volt, felróható az esés tekintetében, és a (3) bekezdés alapján a felelőssége megállapítható. Amennyiben ez a helyzet előáll, a saját vagyonával helytállni köteles szerző féllel a vagyontárgyra kötött szerződés mindaddig nem minősülhet fedezetelvonónak, amíg ez a személy képes helyt állni a hitelezővel szemben, hiszen ekkor a hitelezői követelésnek van kielégítési alapja. Amennyiben saját vagyona nem elegendő vagy nincs, ismét az a helyzet áll elő, hogy a követelés behajthatatlan. Ha a kielégítési alapul szolgáló vagyontárgyat nem ruházta volna át, akkor lenne fedezet annak ellenére is, hogy saját vagyona nincs (vagy nem elég), azonban azzal, hogy ezt elidegenítette, a kielégítési alapot elvonta. Ekkor már a vagyontárgyat elidegenítő szerződés fedezetelvonónak minősülhet, ha a többi törvényi feltétel is fennáll (végeredményben, ha nem jóhiszeműen visszterhesen szerzőnek idegeníti el). Ha az újabb szerzőnél a vagyontárgy megtalálható, akkor túrési kötelezettsége áll fenn, ha nem, akkor ismét az esés szabályait alkalmazva kell megállapítani, hogy fennáll-e a felelőssége. (Ld. 3. ábra)



A jóhiszeműen átruházó fél esetében más a helyzet. Mivel pro viribus felelőssége nincs, a vagyontárgy további ingyenes átruházásával a kielégítési alapot elvonja, és így a szerző fél a vagyontárgyból történő kielégítést túrni köteles. Ugyanez történik, ha ő is ingyenesen és jóhiszeműen elidegeníti, és így tovább. A folyamat végén annak van cum viribus felelőssége, akinél a vagyontárgy van. (Ld. 4. ábra)



A könnyebb átláthatóság kedvéért a táblázat (ld. 2. táblázat) megmutatja, hogy milyen szerző fél (ebben a jogügyletben már ő az átruházó) milyen másodikon szerzőnek adhatja tovább a vagyontárgyat:

Ha szerző fél a vagyontárgyat jóhiszeműen és visszterhesen szerzőnek ruházza át, ez a szerződés már nem minősülhet fedezetelvonónak. Amennyiben az elidegenítő fél rosszhiszemű volt az átruházás tekintetében, saját vagyonával helyt kell állnia a hitelezővel szemben. Abban az esetben viszont, ha az ingyenesen szerző fél jóhiszeműen ruházza át a vagyontárgyat (vagyis attól nem felróhatóan esik el) a jóhiszeműen és visszterhesen szerzőnek, akkor ő a (3) bekezdés alapján nem felel a hitelezővel szemben. Csakhogy mivel a jóhiszeműen és visszterhesen szerző féllel kötött szerződés nem fedezetelvonó, a relatív hatálytalanság jogkövet-

- a szerződés már nem fedezetelvonó, ezzel megszakad a lánc + megszakad a fedezetelvonás			Szerző fél			
			Jóhiszemű		Rosszhiszemű	
			Visszterhes	Ingyenes	Visszterhes	Ingyenes
Átruházó fél...	...jóhiszeműen és visszterhesen szerzett dolgot...	...jóhiszeműen ruház át.	<i>Már az átruházó szerzése sem volt fedezetelvonó.</i>			
		...rosszhiszeműen ruház át.				
	...jóhiszeműen és ingyenesen szerzett dolgot...	...jóhiszeműen ruház át.	-	+	<i>Nehezen elképzelhető</i>	
		...rosszhiszeműen ruház át.	-	+	+	+
	...rosszhiszeműen és visszterhesen szerzett dolgot...	...rosszhiszeműen ruház át. <i>(jóhiszeműség nehezen elképzelhető)</i>	-	+	+	+
...rosszhiszeműen és ingyenesen szerzett dolgot...	...rosszhiszeműen ruház át. <i>(jóhiszeműség nehezen elképzelhető)</i>	-	+	+	+	

2. táblázat

kezménye sem alkalmazható. A hitelező ekkor nem nyer kielégítést.

Török Tamás erre az esetre a következő javaslattal él: felróható módon történő elesésnek kellene minősíteni, ha a jogszerző ellenérték fejében elidegeníti a vagyontárgyat, ugyanis ebben az esetben az ingyenes szerző az érintett vagyontárgyért kapott ellenértékkel jogalap nélkül gazdagodik a hitelező rovására.⁴¹

Eszerint amikor a szerző jóhiszeműen idegeníti el a vagyontárgyat, az ugyanúgy felróható módon történő elesésnek minősülne mint az, amikor az ingyenes vagy visszterhes szerző teszi ugyanezt rosszhiszeműen. Arra, hogy a felróhatóság a jóhiszemű elidegenítő esetében miben áll, nem kapunk választ. Álláspontom szerint felróhatóság ebben az esetben nem állapítható meg a felróhatóság mibenléténél kifejtett érveim alapján. Jogalap nélküli gazdagodásról pedig azért nem beszélhetünk, mert a szerzés jogalapja az érvényes ajándékozási szerződés volt.

Vajon az új Ptk. módosított (3) bekezdése változtató hatással lesz ezekre a szabályokra? Ugyanolyan mértékben és ugyanott szab gátat a „láncnak”?

Láttuk, hogy a vagyontárgytól való elesés összes esetét vizsgálva az új Ptk. sok esetben nem állapít meg felelősséget ott, ahol a jelenlegi Ptk. A „lánc” szempontjából azonban azokat az eseteket kell csak vizsgálni, amikor a vagyontárgytól való elesés annak átruházásában áll.

A hatályos Ptk.-nál megállapítottuk, hogy ha az ingyenesen szerző jóhiszeműen idegenítette el a vagyontárgyat, akkor ő saját vagyonával nem felel. Ekkor a jogügyletben szerző félnek van tűrési kötelezettsége. Minden más esetben (lásd: 2. táblázat) tehát, amikor az átruházó rosszhiszeműen ad túl

a dolgon, az átruházó fél saját vagyonával köteles helyt állni.

Az új Ptk. szerint, ha a szerző fél rosszhiszeműen esett el, a vagyontárgy értékéig felelősséggel tartozik. Ebből következően, ha jóhiszeműen esett el, akkor nem felel. Jóhiszemű ekkor csak ingyenes szerző lehet, hiszen ha a jóhiszemű visszterhesen szerző idegeníti el a vagyontárgyat, akkor a fedezetelvonás szabályai már nem alkalmazhatók, mert már az az ügylet sem volt fedezetelvonó, amivel a jóhiszemű visszterhesen szerző a dologhoz hozzájutott.

Látható tehát, hogy a jelenlegi Ptk. és az új Ptk. Tervezete is ugyanolyan megoldást ad a „lánc” továbbvitelével kapcsolatban.

Nézzük meg, hogy mindez a kommentárok értelmezésével összhangban van-e!

a) A Közlönykiadó-féle Ptk. magyarázat a következőképpen fogalmaz: „A Ptk. 203. § (3) bekezdése szerint nem felel a harmadik személy irányában a vagyontárgy megszerzője, ha a szerződésből származó ingyenes előnytől neki fel nem róható módon elesett. Így tipikusan, ha a dolog megsemmisült, illetve a megszerzője felhasználta, vagy időközben jóhiszeműen másra átruházta. A törvény ugyan a fel nem róható módon kifejezést használja, ami nem esik egybe teljesen a jóhiszeműséggel, hiszen két különböző polgári jogi alapelvről van szó. Mégis álláspontom szerint ezt a szabályt csak úgy lehet értelmezni, hogy a vagyontárgytól jóhiszeműen eleső szerző fél nem felel a hitelező irányában. A szabály célja az, hogy azt a szerző felet védje, aki nem tudott, és nem is kellett tudnia a hitelező követeléséről és annak behajthatatlanságáról, ez pedig a jóhiszeműséget jelenti.”⁴²

A kommentár meglátása a kifejtetteknek megfelel, rámutat a felróhatóság és a rosszhiszeműség értelmezésére, bár azt mindössze az átruházás esetében tárgyalja, és nem indokolja. A legpontosabb megfogalmazás úgy szólna, hogy nem állapítható meg az ingyenes szerző felelőssége, ha a dolog a szerző fél hibáján kívüli okból megsemmisül, vagy a szerző fél azt jóhiszeműen felhasználta, esetleg időközben jóhiszeműen másra átruházta.

b) A Complex Kft. kommentárja megállapítja, hogy ha az elajándékozott vagy más ingyenes szerződéssel átruházott vagyontárgy megsemmisül, továbbá, ha azt a tulajdonjog megszerzője már korábban másra jóhiszeműen átruházta, illetve felhasználta, a harmadik személlyel szembeni felelőssége nem állapítható meg. A tulajdonjog megszerzőjét akkor lehet jóhiszeműnek tekinteni, ha nem tudott, de nem is tudhatott a hitelező követelésének fennállásáról és behajthatatlanságáról. Ha a tulajdonjog megszerzője rosszhiszeműen használja fel a dolgot, vagy átruházza másra, a szerződésből származó ingyenes előnytől felróható módon esett el.⁴³

Ez a Ptk. magyarázat már az átruházáshoz és a felhasználáshoz is kiköti feltételként a szerző fél jóhiszeműségét, a megsemmisüléshez azonban ez a kommentár sem fűz kitélt.

c) A Complex Jogtár kommentárja szerint az a körülmény, hogy az ingyenes szerző a dolgot felhasználta, másnak elajándékozta vagy a megszerzett vagyontárgy megsemmisült, csak akkor vonja maga után a szerző fél mentesülését, ha a vagyontárgy megszerzésekor jóhiszemű volt.

A vagyontárgy megszerzésekor jóhiszeműséget határozza meg feltételként ahelyett, hogy az elesés tekintetében felmerülő jóhiszeműséget szabná meg kritériumként. Ezzel pedig, ahogy arra már korábban rávilágítottam, előáll egy olyan helyzet, ahol a Ptk. és a kommentár alapján különböző megoldásra lehet jutni. (ld. 1. táblázat). Ezenkívül ez a Ptk. magyarázat nem tekinti vagyontárgytól való elesésnek, ha azt visszterhesen átruházza a szerző fél. (Valószínűleg úgy juthatott a kommentár szerzője erre az álláspontra, hogy a törvényben máshol szereplő előnytől való elesés értelmezéseiből indult ki.) Ezzel viszont felvet egy újabb problémát abban az esetben, amikor egy rosszhiszemű, visszterhesen szerző fél egy szintén rosszhiszeműen és visszterhesen szerzőnek idegeníti el a vagyontárgyat. A kommentár szerint ekkor a szerző fél nem esett el a vagyontárgytól. A kérdés az, hogy ilyenkor az átruházó felel-e a saját vagyonával, vagy a második szerzőnek van-e tőrési kötelezettsége?

A kommentárok egymástól eltérnek, nem mindenhol fogalmazznak pontosan. Érdeemes inkább a törvényszövegből kiindulni, és a nyelvtani, logikai értelmezést segítségül hívni. Fedezetelvonás esetén

a hitelezővel szemben tőrési kötelezettsége folytán helytáll az a szerző fél, akinél a vagyontárgy még megvan, valamint a Ptk. 203. § (3) bekezdés alapján megállapított felelőssége folytán az a szerző fél, akinél a dolog már nincs meg. A hitelező nem nyer kielégítést semmilyen formában, ha a vagyontárgy az ingyenes szerzőnél (akár jóhiszemű vagy rosszhiszemű) fel nem róható módon megsemmisült, illetve ha az ingyenes szerző jóhiszeműen felhasználta, vagy (szintén jóhiszeműen) jóhiszemű szerzőnek visszterhesen átruházta.

IV. Összegzés

A relatív hatálytalanság azon következményéből, hogy az átruházott vagyontárgy fedezeti jellege fennmarad, az a lehetőség adódik, hogy kialakulhat egy fedezetelvonó szerződésláncolat, ha a szerző fél, akire az adós a fedezetet átruházta, szintén elidegeníti a vagyontárgyat. A hitelezői követeléssel szembeni helytállást befolyásolja az is, ha a szerző fél elesik a szerződésből származó előnytől, hiszen ekkor cum viribus felelőssége pro viribus felelősségbe fordul át, kivéve a Ptk. 203. § (3) bekezdésében foglalt eseteket. Mivel az átruházás vagyontárgytól történő elesésnek minősül, a (3) bekezdés rendelkezése befolyással van a láncolatra.

A fedezetelvonó szerződések láncolatában az átruházó és a szerző fél körülményei a következőképpen határozzák meg a láncolat továbbvitelét: ha a szerző fél ingyenesen vagy rosszhiszeműen szerzett, akkor ez az újabb szerződés is fedezetelvonónak minősül; az pedig, hogy az átruházó elidegenítéskor jó- vagy rosszhiszemű volt, eldönti, hogy neki kell-e helytállnia a hitelezővel szemben, vagy ezt a helytállást „továbbgördíti” a következő szerző félre.

Arra a kérdésre tehát, hogy meddig fűzhető tovább a lánc, az a válasz adható, hogy állhat akár mennyi újabb szerző félből egészen addig, amíg nem kerül be egy jóhiszeműen és visszterhesen szerző, vagy egy olyan fél, aki a (3) bekezdés szerinti felelőssége alapján a saját vagyonával köteles és képes helytállni.

A fedezetelvonással kapcsolatos kérdések tisztázása elengedhetetlen. Fontos, hogy olyan törvényi szabályozás szülessen, amely feloldja az értelmezési ellentéteket, közös nevezőre hozza az eltérő véleményeket. Már eddig is számos, a jogalkalmazói gyakorlatot egységesítő eseti döntés született, és a jogalkalmazók kezdeményezéseiből láthatóan még több várható. Csak remélni lehet, hogy az új Ptk. és az ahhoz készülő kommentár(ok) egy egységes értelmezéssel a problémákat megoldják, és létrehozhatnak egy egyszerűbb, tisztább „magyar actio Pauliana-t”.

Jegyzetek

¹ Lásd Földi András–Hamza Gábor: A római jog története és intézményei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2000. 196. p.

² Albert Theodor C.: The insolvency law of ancient rome. <http://www.ancientworlds.net/aw/Post/690127>

³ Albert Theodor C.: i. m.

⁴ Az adós harmadik személlyel összejátszva szerződést köt, amit – mivel ebből eredő kötelezettségét nem teljesíti – a harmadik személy bírói úton érvényesít. Az adós az eljárás során a felperes követelését nem vitatja, és hagyja, hogy a vagyonára a vele összejátszó harmadik személy javára vezessenek végrehajtást. Mire a korábbi hitelezői az igényük érvényesítése érdekében fellépnének, a követelésük alapján szolgáló fedezet már a harmadik személynél – (az adós szempontjából) „biztonságban” – van.

⁵ Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek Het Vermogensrecht III: 45 Art. 1.

⁶ A Győri Ítéltábla (továbbiakban: Győri ÍT.) Polgári Kollégiumának 1/2007. (XII.7.) sz. kollégiumi véleménye a fedezetelvonó szerződés néhány kérdéséről. ÍH2008. 31. Ítéltáblai Határozatok, 5. évfolyam I. sz. 54. p.

⁷ A Pécsi Ítéltábla 2008. október 10-i kollégiumi ülésén a kialakult vita során nem sikerült egységes álláspontra jutni, az ülés véleményt nem fogadott el a kérdésben.

⁸ Győri ÍT. 1/2007. (XII.7.) sz. koll. véleménye

⁹ Győri ÍT 1/2007. (XII.7.) sz. koll. véleménye

¹⁰ Győri ÍT 1/2007. (XII.7.) sz. koll. véleménye

¹¹ Török Tamás: A fedezetelvonó szerződés és annak új szabályai a Ptk.-ban. Gazdaság és Jog 2002. 3. sz., 3. p.

¹² Török: i. m. 3. p.

¹³ A továbbiakban a fedezetelvonó szerződés tárgyának megfelelőjeként használok a vagyon, vagyontárgy, előny kifejezéseket, a jogirodalom szóhasználatához igazodva.

¹⁴ Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1998. 256. p.

¹⁵ Lábady: i. m. 270. p.

¹⁶ Lábady: i. m. 280. p.

¹⁷ Complex Dvd Jogtár – Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz

¹⁸ Török: i. m. 7-8. pp.

¹⁹ Győri ÍT, Gf.IV.20.139/2006/5.

²⁰ Itt az igény kifejezést értelemszerűen követelésként, alanyi jogként kell értelmezni.

²¹ LB.Pfv.II.21.825./2002/5.

²² Győri ÍT 1/2007. (XII.7.) sz. koll. véleménye

²³ EBH 2004. 1040, BH 2004. 510.

²⁴ Előfordult olyan eset, amikor a Legfelsőbb Bíróság jövőben lejárat tartásdíj kielégítési alapját elvonó szerződést minősített fedezetelvonónak. (PJD. I. 81.) Ebben a döntésben a Pp. azon rendelkezése is szerepet játszott, hogy tartásdíj, járadék és más időszakos szolgáltatás iránt indított perben a marasztalásra irányuló kereseti kérelem a le nem járt szolgáltatásokra is előterjeszhető. (Pp. 122. § (2))

²⁵ EBH2004. 1144., BH 2005. 111.

²⁶ Lásd: az első feltétellel foglalkozó rész

²⁷ Gellén Klára: A fedezetelvonó és a fedezetelvonás céljából kötött színlelt szerződés elhatárolása. In: Jogelméleti Szemle 2005. 4. sz., <http://jesz.ajk.elte.hu/gellen24.html>

²⁸ BH 2001. 62. Rosszhiszeműnek az adóssal szerződő másik fél akkor minősül, ha tudott, vagy a körülmények szerint tudnia kellett a hitelezői követelés fennállásáról és arról, hogy a szerződés a követelésnek a kielégítési alapját részben vagy egészben elvonta.

²⁹ BH1980. 340.

³⁰ A Polgári törvénykönyv Magyarázata. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2007. 1399. p.

³¹ Complex DVD Jogtár

³² Complex DVD Jogtár

³³ A Polgári Törvénykönyv Magyarázata III. Kötelmi jog, Általános rész. (szerk. Török Gábor) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2005. 84. p.

³⁴ A Polgári törvénykönyv Magyarázata. (felelős szerk. Kőhegyes Anikó, Czibalmos Csaba), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2007. 794–795. pp.

³⁵ Felróhatóság alatt az adott helyzetben általában elvárható magatartással ellentétes magatartást értjük; vétkesség pedig a jogi értelemben a cselekvő személynek olyan akaratilag fogvatékosága, amelynél fogva őt felelősség terheli. A vétkesség két fő alakzata a szándékosság és a gondatlanság. (Lábady: i. m. 308. p.)

Az adott helyzetben általában elvárhatóság kritériuma a Ptk.-ban két jelentéssel bír. Megjelenik egyszer az alapelvknél Ptk. 4. § (4) bek. meghatározva ezzel a felróhatóság fogalmát, majd a vétkesség alóli mentesség definíciójaként a Ptk. 339. §-ban.

A Ptk. 1977. évi módosítása során a törvényhozó azért helyezte a Ptk. alapelvei közé a fordulatot, hogy ezt a mércét, amit ez a szövegrész megszab, a deliktualis felelősségen kívülre, a polgári jog egészére kiterjesszék.

³⁶ A hazai jogirodalomban a vétkesség hagyományos magánjogi fogalma helyére Eörsi Gyula a felróhatóság felelősségi alapját vezeti be, amely a vétkesség és a rosszhiszeműség mellett a törvény által meghatározott specifikus kárforrások esetében az ezek elleni sajátos védekezés elmulasztását is felöleli. A felróhatóság alakzatainak közös eleme a magatartás társadalmi elítélése, és szankcióval való befolyásolhatóságának kedvező kilátásai. Eörsi tehát funkcionális (és nem elvont filozófiai) közös alapot ad a felelősségnek. A felróhatóság mint egyéb emberi körülmény ezek szerint szubjektív és objektív alapú részekből áll. (Lábady: i. m. 309. p.)

³⁷ BH2001. 62.

³⁸ Életidegen szituáció az, hogy valaki, aki rosszhiszemű volt, később ugyanazon ténnyel kapcsolatban jóhiszeművé váljon.

³⁹ Az új Polgári Törvénykönyv Tervezete, Ötödik rész, Kötelmi jog, 32. p. http://www.irm.gov.hu/download/otodik_konyv-080325.pdf/otodik_konyv-080325.pdf (2008. 11. 20.)

⁴⁰ A bizonyítási kötelezettség itt már a hitelezőt terheli. Pp 164. § (1) bekezdése szerint, míg a jelenlegi szabályozásnál az ingyenesen szerző érdekében áll, hogy a (3) bekezdés jogkövetkezményeit alkalmazzák.

⁴¹ Török: i. m. 7. p.

⁴² A Polgári Törvénykönyv Magyarázata III. Kötelmi jog, Általános rész. (szerk. Török Gábor) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2005. 84. p.

⁴³ A Polgári törvénykönyv Magyarázata. (felelős szerk.: Kőhegyes Anikó, Czibalmos Csaba), Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2007. 794–795. pp.

Drinóczi Tímea
egyetemi adjunktus

A vállalkozásokat érintő adminisztratív költségek és terhek mérésének előfeltételei

A jogszabályoknak való megfelelés következtében szükségszerűen keletkeznek adminisztratív költségek¹ és terhek². A minőségi jogalkotás és a lisszaboni stratégia jegyében azonban a cél ezek csökkentése, aminek következtében a versenyképesség, a beruházások száma és a GDP növelhető, illetve új munkahelyek teremthetők.³ Ahhoz viszont, hogy e költségeket/terheket csökkenteni lehessen, először fel kell mérni őket. A vállalkozásokat érintő adminisztratív kötelezettségek mérésének általánosan⁴ alkalmazott eszköze a Standard Cost Modell (a továbbiakban SCM). A mérés az olyan adminisztratív tevékenységekre koncentrál, amelyeket a jogszabályoknak való megfelelés miatt el kell végezni, vagyis azt nem vizsgálja, hogy a jogszabály maga ésszerű-e vagy sem.⁵

1. Az adminisztratív terhek csökkentésével szembeni akadályok

A minőségi jogalkotást és az ezzel összefüggő adminisztratív terhek csökkentésére irányuló politika megvalósítását számos tényező akadályozza.⁶ A folyamatos jogalkotást megkövetelő alkotmányos jogállam és komplex társadalom léte *növeli a jogszabályok mennyiségét*, a gyorsuló jogalkotás eredményekénti *időhiány lép fel*, ami miatt a *jogszabály előkészítése nem megfelelő minőségű*, mert hiányzik például a megfelelő hatásvizsgálat. Az alkotmányos jogállamot és a komplex társadalmat – mint tényleges helyzetet – ugyan nem lehet megváltoztatni, az ebből adódó jogalkotás eredményét azonban igen: a jogszabályok mennyisége átgondolt (tervezett) egyszerűsítéssel (pl. deregulációval) csökkenthető, a normák minősége növelhető, és erőteljesebben megkövetelhető lehetne a jogszabály-előkészítő eljárás minden elemének betartása (pl. hatásvizsgálatok alkalmazása), továbbá az időhiány megfelelő tervezéssel és koordinációval kiküszöbölhető. A tervezés és a koordináció lehet az eszköz az eltérő és néha ütköző politikai célkitűzések eliminálásának is, mert azok léte nem segíti elő sem a minőségi jogalkotást, sem az egyszerűsítésre, és ezen belül az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló esetleges törekvések megvalósítását. Akadályozó

tényezőként említhető az is, hogy az adminisztratív terhek csökkentése általában *nem képezi a jogalkotás központi célját*. Ez azonban helytelen megközelítés, mivel az adminisztratív terhek csökkentése nem önmagáért való cél, hanem a(z) (jog)egyszerűsítés egyik területe, és a hatásvizsgálat egyik eszköze, amely nem csupán egyszerűbb és olcsóbb eljárásokat tesz lehetővé, hanem a gazdasági növekedésre is pozitív hatású. Az SCM-modellnek politikát érintő egyéb vetülete egyrészt abban jelölhető meg, hogy olyan eszközként lehet rá tekinteni, amely a régóta áhított áttörést jelentheti a szabályozási terhek csökkentésében. Másrészt, az SCM-modellnek alacsony politikai „költsége” van, mivel nem kérdőjelezi meg a minisztériumi politikai prioritásokat, „csupán” csökkenti a szükségtelen adminisztratív terheket.⁷ Az adminisztratív terhek csökkentésével összefüggésben felvethető a világos *feladatmeghatározás és felelősség hiánya* a minisztériumok/hatóságok (közigazgatási szervek) esetében, illetve a minisztériumok/hatóságok (közigazgatási szervek) közti koordináció hiánya. E problémák megoldásának előfeltétele a politikai tervezés és a jogalkotás tervszerűségének biztosítása,⁸ a csökkentést feltételező felmérés helyes módszertanának kiválasztása, amely lehetőséget ad a vállalkozásoknak a politikák hatékonyabb befolyásolására. Látható tehát, hogy a tervezés és a koordináció alapvető kelléke a minőségi jogalkotásnak, és az adminisztratív terhek csökkentésének is. Utóbbi esetében a felmérést ugyanis annak részletes megtervezése és a folyamatok koordinálása nélkül nem lehet elvégezni. A jogalkotás tervszerűségének biztosítása tehát nemcsak azt jelenti, hogy van jogalkotási program, és az megfelelően kidolgozott, illetve betartott, hanem azt is, hogy a jogszabály-előkészítés, annak fázisa, és a csatlakozó eljárások (pl. hatásvizsgálat, az adminisztratív terhek ex ante felmérése) maguk is kellően megtervezettek.

Az adminisztratív költségek/terhek felmérésére irányuló pozitív kormányzati döntés esetén ki lehet alakítani a szervezeti felépítést, amelyhez erőforrásokat kell allokálni, és el lehet készíteni a felmérést segítő kézikönyvet. Ezekon túlmenően dönteni kell az alkalmazott módszertanról, illetve a felmérés tényleges megkezdése előtt felmerülő technikai kérdésekről. Mindezekhez segítséget nyújtanak az eddigi nemzeti és uniós tapasztalatok, illetve az egyes államok által az egyszerűsítésre és az adminisztratív terhek csökkentésére kidolgozott és alkalmazott kézikönyvek.

2. A felmérésbe bevont személyek

a) A csökkentésben résztvevők *szervezeti modellje* négy alaptípusba osztható, ami azonban nem jelenti mindegyik kizárólagos alkalmazásának lehető-

ségét vagy kötelezettségét. A *centralizált modellben* a cél eléréséért a hierarchia csúcsán álló központi szerv a felelős, továbbá szoros kapcsolat áll fenn a központi egység és a minisztériumok között, illetve a követendő eljárások részletesen körülírtak. A *koordinációs modell* középpontjában a koordinálást végző szerv áll, amelynek feladata a politikai célkitűzések megvalósítása, és ezzel összefüggésben a minisztériumokkal való együttműködés, illetve azok munkájának figyelemmel kísérése. A *szatelit modell* decentralizált szervezeti felépítésű, amelyben minden minisztérium felelős a politikai célkitűzés megvalósításáért. A *független egységek modelljében* minden ilyen szervezeti egységet a kormányzat teljesen vagy részlegesen finanszíroz, de ezek kívül esnek a minisztériumi szervezeti egységek hierarchiáján. A legfontosabb azonban, hogy a szervezetekben dolgozó *vezetők* az egyszerűsítés/csökkenés/minőségi jogalkotás elkötelezettjei legyenek.⁹ Enélkül ugyanis nem lehet jelentős egyszerűsítést/csökkenést elérni. Annak érdekében, hogy a kormányzati intézmények ezirányú tudatosságát kialakítsák, és az elkötelezettséget növeljék, több, a jogalkotás minőségét növelő eszköz együttes alkalmazására van szükség.¹⁰

Az adminisztratív terhek csökkentése érdekében kialakított szervezet típusának meghatározásán túl az arra irányuló *stratégia súlypontját* is meg kell választani. A stratégiának ugyanis egyensúlyoznia kell a támogató és az irányító megközelítés között. A *támogató megközelítést* a segítségnyújtás, támogatás és képzés jellemzi, és azon a meggyőződésen alapszik, hogy a minisztériumok a kommunikációval és a gyakorlati képzésekkel tanulási-spirálba kerülnek. Ez végül az adminisztratív terhek csökkentésének fontosságára vonatkozó nagyobb mértékű tudatossághoz, majd jobb üzleti szabályozáshoz vezet. Az *irányító megközelítés* a figyelemmel kísérést egy kézben tartja, irányítja és befolyásolja a jogszabály-előkészítést és az egyszerűsítést, illetve a minisztériumok munkájának a minőségi kontrollján, továbbá célorientált vezetésen, valamint a cél el nem érése esetén szankció kitűzésén alapszik.

Nagyon fontos a politikai szint és az üzleti szabályozás minősége között kapcsolatot teremtő *visszacsatolási mechanizmus* kiépítése is. Ez az adminisztratív terhek változásának monitoringjára és az üzleti szabályozás minőségének javítására tett erőfeszítések és tevékenységek láthatóvá tételét jelenti.¹¹ E szervezeti megoldások közül az SCM-modellt alkalmazó államok a koordinációs és a szatelit változatot alkalmazzák, illetve a támogató megközelítést részesítik előnyben.

b) Az SCM optimális alkalmazása több olyan különböző személy vagy szervezet bevonásán és magas szintű együttműködésén alapszik, akik, vagy ame-

lyek a vállalkozásokat érintő szabályokra és tényekre vonatkozó részletes tudás birtokában vannak. Csak így biztosítható ugyanis, hogy a felmérés minőségi és mennyiségi eredményeit folyamatosan értékeljék és igazolják. Az SCM alkalmazásába az alábbi szereplőket indokolt bevonni.

Az *üzleti szereplők* tisztában vannak azzal, hogy a vállalkozásuknak milyen adminisztratív kötelezettségeket kell teljesíteniük.¹² A vállalkozások *szerveződései, szakszervezetei, kamarái* információt tudnak adni arról, hogy a tagjaiknak milyen adminisztratív tevékenységet kell ellátniuk a jogszabályi kötelezettségek teljesítése érdekében.¹³ A *szakértők* az SCM felmérésbe bevont szektort ismerik behatóan.¹⁴ A különböző *minisztériumi osztályok* a vonatkozó szabályokat – és így a tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó előírásokat is – ismerik, ezért fontos bevonni őket a felmérés különböző fázisaiba.¹⁵ Az SCM felmérés végrehajtását általában olyan *konzulens cégek* végzik, amelyeknél a vizsgált területet ismerő szakértők dolgoznak. A felmérést azonban ők sem képesek egyedül elvégezni, mivel ahhoz a releváns minisztériumi osztály bevonása szükséges (ők tudják pl. eldönteni a szabályozás eredetét).¹⁶ A *központi koordináló szervezet* felelős a határidők betartásáért, a módszer konzulensek általi konzisztens alkalmazásáért, a konzulensek és a minisztériumi osztályok közti együttműködés zavartalan és tervezett lefolyásáért, a módszertani problémák megoldásáért, a konzulensek és a minisztériumi osztályok közötti napi koordinációért, illetve a költségvetésért.¹⁷ Javasolt *monitoring csoport* létrehozása is a felmérés eredményei követésére és folyamatos validálására. Tagjai lehetnek az illetékes minisztériumi osztályok, üzleti szervezetek, és vállalkozások, a konzultációt ellátó cég és a központi koordináló szerv képviselői.¹⁸

3. Az SCM-formula

Az SCM módszertana lehetővé teszi, hogy egységesített (szabványosított) költségadatokat állítsanak elő a vállalkozások által adott jogszabály betartása érdekében felhasznált erőforrásokról. Ez az alábbiak figyelembevételével történik.¹⁹

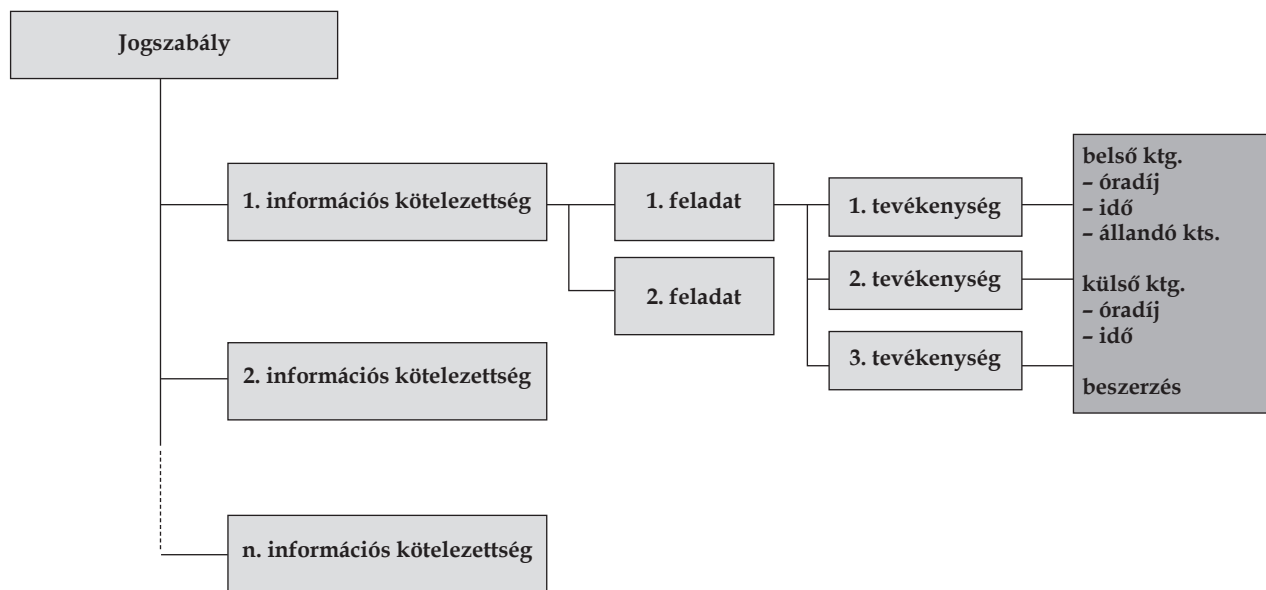
a) A tájékoztatási kötelezettség

Tájékoztatási kötelezettségek alapján a vállalkozásoknak információkat kell a hatóságok vagy harmadik felek rendelkezésére bocsátaniuk. A tájékoztatási kötelezettség nemcsak azt jelenti, hogy valamely adatot továbbítani szükséges, hanem azt is, hogy adott információnak rendelkezésre kell állnia, vagy azt – mint jogszabályi előírást – meg kell ismerni. Az alábbi tájékoztatási kötelezettségek merülhetnek

fel.²⁰ jelentéstételi, tájékoztatási kötelezettség valamely tevékenységről vagy eseményről (pl. veszélyes áruk szállítása, ha a baleset érinti a környezetet); nyilvántartásba vétel iránti kérelem, támogatási kérelem, adatok naprakészen tartásának kötelezettsége, vizsgálatban való közreműködés;²¹ éves beszámoló, egyéb jelentések benyújtása; tájékoztatási címkézés harmadik személyek számára (pl. ár feltüntetése); nem címkézési információ szolgáltatása harmadik személyek számára (pénzügyi prospektus); egyéni engedélyért vagy mentességért való jelentkezés (pl. építési engedély, szállítók folyamodása a vasárnapi tilalom feloldása érdekében); általános engedélyért vagy mentességért való jelentkezés (pl. bankszolgáltatás vagy szeszesital árúsítás engedélyeztetése); termékek vagy eljárások tanúsítása, igazolása;²² egyéb.

A tájékoztatási kötelezettségeket tovább lehet bontani az „adatkövetelményekre”, amelyek annak az információnak az egyes elemei, amit a tájékoztatási kötelezettség keretében szolgáltatni kell. Az egyes adatkövetelményekre vonatkozó információ nyújtása érdekében az érintett vállalkozásoknak adminisztratív tevékenységeket kell végezniük.

Az SCM szerkezete az alábbi ábrán látható.²³



b) Az adminisztratív tevékenység költségparaméterei

Az egyes adminisztratív tevékenységek meghatározásához számos költségparamétert kell összegyűjteni, amelyek alapján kiszámítható az adminisztratív tevékenység/adatkövetelmény költsége, ami az ár, az idő és a mennyiség szorzata (SCM-formula).

ba) Az ár tartalmazza a belső adminisztratív tevékenység munkaköltségét és az állandó költséget (rezi)²⁴ vagy a külső szolgáltatás óradíját. Az idő az adminisztratív tevékenység megvalósítása által

megkövetelt időt jelenti.²⁵ A mennyiség a megkövetelt tevékenység elvégzése gyakoriságának és az érintett üzleti szervezetek számának szorzata. Továbbá, felmerülhetnek a tájékoztatási kötelezettségnek és/vagy adatkövetelményeknek való megfelelés érdekében szükséges beszerzések költségei is. Az SCM értelmezésénél fontos definiálni az egyszeri és a folytatólagos költségeket. Az egyszeri költség az akkor felmerülő költséget jelenti, amikor (új jogszabály vagy módosítás miatt) a megváltozott jogi környezethez kell igazodni.²⁶ A folytatólagos költség az, ami a vállalkozásnál a szabályozásból adódó tájékoztatási követelménynek való folyamatos megfelelés eredményeként merül fel.²⁷

bb) Az SCM-formula tartalmazza az „érintett üzleti szervezetek” kifejezést, tehát meghatározandó ennek a fogalma. Az SCM alkalmazása során az „átlagosan hatékony vállalkozásokat” kell figyelembe venni, vagyis a célcsoportból azokat, amelyek az adminisztratív feladataikat normális módon kezelik, vagyis sem jobban, sem rosszabbul végzik a munkát, mint az ésszerűen várható. Az ilyen vállalkozásokat a célcsoportba tartozó vállalkozásokkal készített interjúk segítségével lehet megtalálni. Az interjúk célja annak meghatározása, hogy a vállalkozások mennyi

időt töltenek az egyes adatkövetelményekhez kapcsolódó adminisztratív tevékenységekkel.²⁸

bc) Ahhoz, hogy a fenti költségparamétereket a tevékenységhez hozzá lehessen rendelni, ismerni kell a vállalkozások által végzett adminisztratív tevékenységeket.²⁹ E tevékenységeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani: megismerési kötelezettség (jogszabály megismerése, oktatás); számítás (adatki-nyerés, új adat előállítás, számolás elvégzése, ennek ellenőrzése, javítás); az adatok táblázatba foglalása; nyomtatványok kitöltése; a tájékoztatási anyag

megtervezése; jelentéstétel (előkészítés, elkészítés, másolás, postázás); adó, díj stb. befizetése; iktatás; találkozók (belső és külső szakértőkkel); közreműködés (hatósági ellenőrzés során, az eredmény miatti korrekció); adatszolgáltatás a vállalkozásról; IT-berendezések, pl. címkézést készítő eszközök vásárlása; egyéb.

c) A szabályozás osztályozása

ca) A vállalkozásokat érintő adminisztratív költségek forrásának meghatározására minden adatkövetelményt három fő kategóriába lehet sorolni.³⁰

Az „A-szabályozásba” tartoznak azok az adatkövetelmények, amelyek kizárólagosan és teljesen uniós szabály vagy nemzetközi kötelezettség következményei, vagyis azok az adatok, amelyeket a vállalkozásoknak nyújtaniuk kell, és nem nemzeti szabályban kerülnek meghatározásra. Az „A-szabályozásba” tartozó adatkövetelmények három alcsoportba oszthatók: „A-EU-irányelv kategória”, „A-EU-rendelet kategória”, „A-nemzetközi kategória”. Ez azt jelenti, hogy az adatkövetelmény irányelvben, rendeletben vagy nemzetközi szabályozásban került lefektetésre. Ebben a helyzetben a minisztériumnak/felelős szervnek rövid távon nincs, vagy csak nagyon szűk körű lehetősége, közvetlen behatása van az adminisztratív terhek csökkentésére.

A „B-szabályozásba” tartoznak azok az adatkövetelmények, amelyek uniós szabály vagy nemzetközi kötelezettség következményei, de e szabályok nem határozzák meg, hogy milyen információt kell a vállalkozásoknak szolgáltatniuk. A célt ezek a jogi normák határozzák meg, de a végrehajtást (ideértve a speciális adatkövetelmény meghatározását is) a tagállamok/részes államok végzik el. A „B-szabályozásba” tartozó adatkövetelményeket is három alcsoportba lehet osztani: „B-EU-irányelv kategória”, „B-EU-rendelet kategória”, „B-nemzetközi kategória”. Az adatkövetelmények tehát az irányelv, rendelet vagy nemzetközi szabályozás következményei.

A „C-szabályozásban” olyan adatkövetelmények találhatók, amelyek teljes mértékben a nemzeti szabályozás következményei, vagyis mind a tájékoztatói kötelezettség, mind annak végrehajtása nemzeti szinten kerül lefektetésre.

E klasszifikáció két célt szolgál. Az egyik az, hogy minden minisztérium egyértelműen tisztában legyen azzal, hogy milyen az ő kompetenciájába tartozó és a vállalkozásokat érintő jogszabályok összetétele, és így rövid távon egyszerűsítést, csökkentést tud végezni. A sok nemzeti jogszabállyal érintett minisztérium rövid távon könnyebb helyzetben van az adminisztratív terhek csökkentése területén, mint az a minisztérium, amelyik sok „A-szabályozással” érintett területért felelős. A csoportosítás hosszú távú

célja lehet az EU-irányelvek egyszerűsítésében való közreműködés.

Az eredet meghatározására a minisztériumok a legalkalmasabbak, mivel ők tudják, hogy a szabályozásaik honnan erednek. Bizonyos körülmények miatt azonban előfordulhat, hogy e feladat elvégzését külső konzultációs cégre bízzák.

Az eredet meghatározásához alkalmazható ábra a következő oldalon látható.

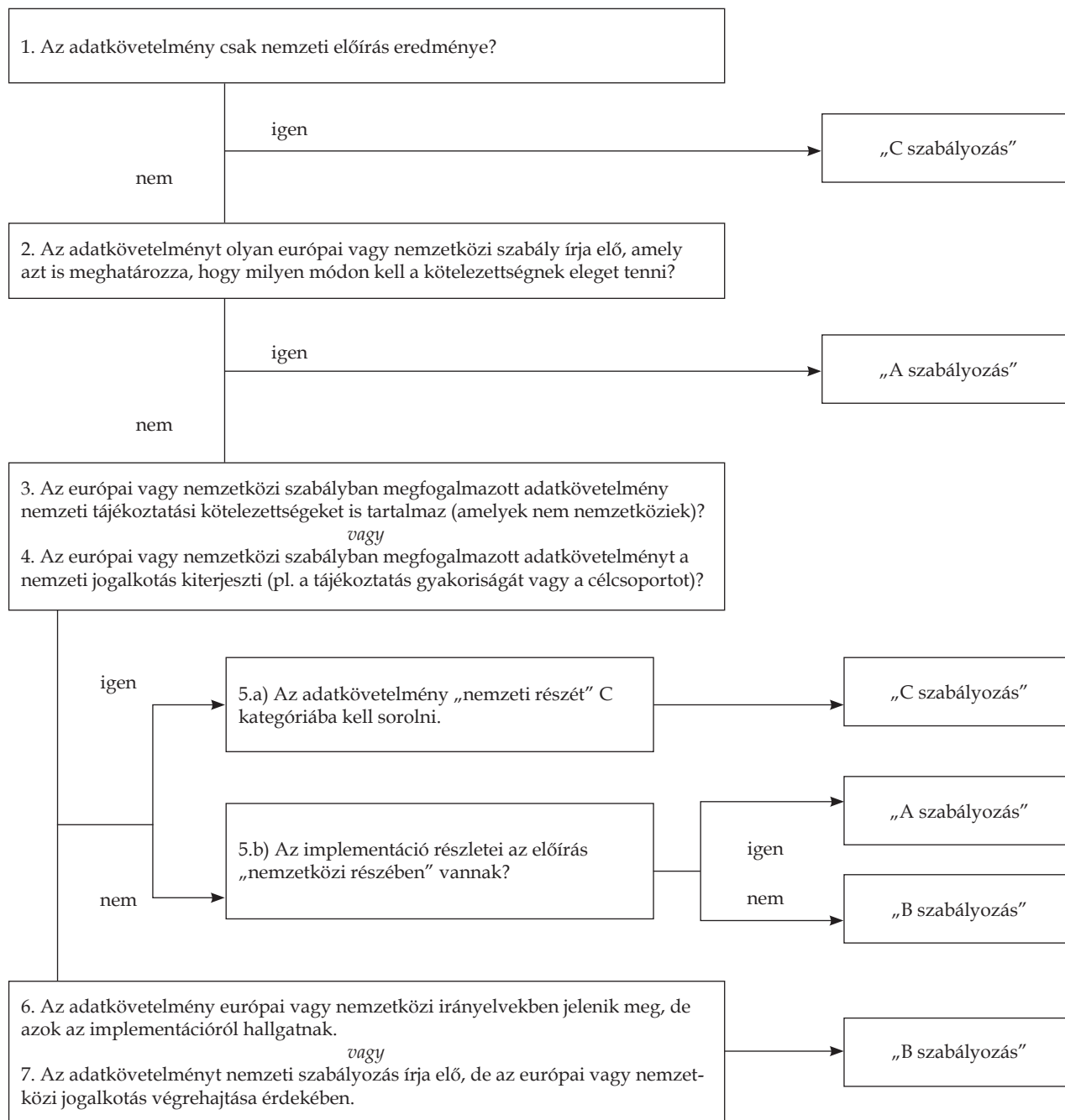
cb) Az uniós felmérések esetében is azonosítani kell a tájékoztatói kötelezettség szabályozási forrását.³¹ Ezzel összefüggésben a következő három szabályt kell alkalmazni: i) ha a kötelezettséget olyan hatóság írta elő, amelyik kifejezetten meghatározza azokat a követelményeket, amelyeket a kötelezettség teljesítése során figyelembe kell venni, a teljes költséget e hatóságnak kell tulajdonítani; ii) ha az egyik hatóság általi szabályozás egy másik hatóság általi átültetést kíván, és ha az átültető hatóság csak az előírt kötelezettséget hajtja végre, a teljes költséget annak a hatóságnak kell tulajdonítani, amelyik a kötelezettséget meghatározta; iii) ha az egyik hatóság általi szabályozás egy másik hatóság általi átültetést kíván, és ha az átültető hatóság az előírtnál többet követel a kötelezettség teljesítése érdekében, a „gold plating-ből” (amikor pl. gyakoribb bejelentési kötelezettséget írnak elő vagy több adatkövetelményt határoznak meg vagy a célcsoportot bővítik) származó költségeket az átültető hatóságnak kell tulajdonítani.³²

d) Adatbázis

Látható tehát, hogy az adminisztratív költségek/terhek felmérése számos adat felvételét, kezelését, feldolgozását igényli. Ezért elengedhetetlen olyan *adatbázis* létrehozása, amely e viszonylag nagy mennyiségű összetett adatot kezelni képes. A felmérés megkezdése előtt a koordinálást végző szervnek meg kell határozni az adatszerkezetet, vagyis pontosítani kell, hogy mire szeretnék az adatot használni, és ezért milyen adatokat kell gyűjteni. A koordinálást végző szerv ezt az adatszerkezetet eljuttatja a konzulenseknek. A felmérés során szerzett adatokat az adatbázisban kell tárolni.³³

e) A folyamatos frissítés követelménye

Az SCM egyik lényeges vonása, hogy az alapfelmérés eredményeit *folyamatosan frissíteni* kell az egyszerűsítések, az új szabályozások, az új ICT megoldások vagy a meglévők kiterjedtebb alkalmazásának hatásaival.³⁴ A frissítésnek azonban eltérő módjai lehetnek, mivel az adminisztratív terhekben bekövetkezett változások a tájékoztatói kötelezettség módosításának, hatályon kívül helyezésének vagy új bevezetésének lehetnek az eredményei.



Az új jogszabályokra vonatkozó frissítést ex ante felméréssel lehet elvégezni.³⁵ Az ex ante felmérés – amelyet ex post felméréshez hasonlóan alkalmaznak – gyakran a hatásvizsgálat részét képezi. E két típusú felmérés közti egyetlen különbség, hogy vállalkozásoknak még nincsen tapasztalatuk a szabálynak való megfelelés terén, ezért a tőlük érkező válaszokat inkább becslésnek³⁶ mintsem (ex post) felmérésnek kell tekinteni. Az így kapott adatokat az adatbázisba csak az adott jogszabály hatályba lépésével kell felvenni.

Ha a hatályos tájékoztatási kötelezettséget/adatkövetelményt módosították, vagy hatályon kívül helyezték, az adatbázis frissítése egyszerű. Ha a tájékoztatási kötelezettséget/adatkövetelményt teljes egészében

megszüntették, akkor a kötelezettséget az adatbázisból törölni kell. Ha a tájékoztatási kötelezettség/adatkövetelmény gyakorisága vagy az érintettek száma változik, az adatbázisban csak ezeket az adatokat kell megváltoztatni. Ha azonban a módosítás összetettebb, szükség lehet új interjúk felvételére. Ilyen esetben a kézikönyvet lépésről lépésre kell követni annak érdekében, hogy a változásról hiteles képet nyerjenek. Ha új tájékoztatási kötelezettséget/adatkövetelményt fogadtak el, általában két lehetőség van. Ha az hasonló a már felmérthez, elképzelhető lehet az ebből származó adatok használata. Ilyenkor jelezni kell a gyakoriságban, az érintettek számában meglévő különbségeket. Ha azonban az új tájékoztatási kötelezettség/adatkövetelmény

nem hasonlít a már felmérthez, új felmérést kell lefolytatni.

Annak érdekében, hogy az adatbázisban lévő adminisztratív terhek szintje csak a politikákban bekövetkezett változások eredményeként változzon, néhány *strukturális indikátort* állandóként kell felfogni: gazdasági indikátor (infláció, bérszint); vállalkozás strukturális indikátorai (különböző iparágakban a vállalkozások és a foglalkoztatottak száma stb).

4. A felmérés kezdete előtt eldöntendő tényezők

Annak ellenére, hogy az SCM részletesen meghatározott fogalmakkal operál, mégis több választási lehetőséget rejt, amelyekről a tényleges felmérés előtt dönteni kell. Ezek az alábbiak: a hatókörrel, a tárgyról, a vizsgálendő szabályozás típusáról, a jellegéről, a megfelelés milyenségéről, küszöbérték alkalmazásáról és értékéről, a rezsiköltség százalékaról, illetve a határesetekről szóló döntés.

a) A *felmérés hatókörébe* kerülhetnek a vállalkozások, az önkéntes szektor, a jótékonyági szervezetek, részben vagy teljesen állami tulajdonban álló szervezetek, stb., sőt az egyének is.³⁷ Az SCM a magánvállalkozásokat terhelő adminisztratív terheket méri, emiatt még a felmérés előtt világosan meg kell határozni, hogy a felmérést végző mit ért vállalkozás alatt. A vállalkozás szűk értelemben olyan egység, amely saját profit nyérése érdekében, piaci feltételek szerint árut termel vagy szolgáltatást nyújt. A felmérés céljától függetlenül e fogalmat bővíteni is lehet. Így bevonhatók a szemi-privát vállalkozások is, úgymint az önkéntes szektor, a jótékonyági szervezetek, illetve az olyan teljesen vagy részben állami tulajdonban álló vállalatok is, amelyek fedezik a saját költségeiket. A hatókörrel azért is érdemes dönteni, mert arra szükség lesz az érintett szervezetek számának meghatározásánál is (vö. a költségparaméterekkel).³⁸

b) A felmérés a *tárgya* szerint irányulhat csak az olyan tájékoztatási kötelezettségekre, amelyeket a közszelet felé, vagy azokra is, amelyeket a harmadik fél felé kell szolgáltatni. Utóbbi kategóriába tartozik például a címkézési kötelezettség.³⁹

c) Eldöntendő, hogy *milyen típusú szabályozásokat* mérnek. Az alapfelmérés általában tartalmazza: i) az összes olyan szabályozást, amely a vállalkozások számára tájékoztatási kötelezettséget és adatkövetelményt tartalmaz; ii) az uniós szabályokat és a nemzetközi egyezményeket annyiban, amennyiben azokat implementálják a belső jogban; iii) EU-irányelveket, mivel azokat a nemzeti jogalkotásba át kell ültetni. Eldöntendő tehát, hogy az EU-rendeleteket

vagy közvetlenül alkalmazandó nemzetközi szabályokat is szeretnének felmérni, mivel azok közvetlenül, átültetés nélkül alkalmazandóak a nemzeti jogrendszerben, vagy ezeket teljesen kihagynák a felmérésből.⁴⁰

d) A *szabályozás jellegével* kapcsolatban rögzíteni kell azt is, hogy a „kötelező szabályozásokon” kívül – amelyeket követni kell – *mérik-e az „önkéntes szabályozásokat”* is, amelyekről a vállalkozás úgy dönt, hogy követi azokat, vagy sem. Az önkéntesen vállalt szabályozás két fajta lehet: a piaci működés miatt szükségesnek tekintett szabály, azaz az a szabály, amelyet az érintett vállalkozások többsége követ, vagy az olyan szabályok, amelyeket a vállalkozások a nélkül követnek, hogy azok szükségesek lennének. Arról is indokolt dönteni, hogy e két fajta közül melyiket mérik.⁴¹

e) Eldöntendő, hogy a *teljes vagy csak a tényleges megfelelés* áll-e a felmérés középpontjában. A teljes megfelelés⁴² esetén azokat a költségeket mérik, amelyek az érintett vállalkozásoknál a szabályok teljes mértékben történő követése eredményeként merülnek fel. A tényleges megfelelés esetén viszont azt mérik, hogy melyek azok az aktuális költségek, amelyek az érintett vállalkozásoknál a szabályok követése eredményeként merülnek fel. Ekkor csak azok a vállalkozások érintettek, amelyek ténylegesen követik a szabályt.

f) El kell határozni azt is, hogy az összes szabályozást fel kívánják-e mérni, *vagy alacsonyabb küszöböt* alkalmaznak. Az alacsonyabb küszöb meghatározása azt jelenti, hogy nem mérik azokat a jogszabályokat, amelyek kevesebb, mint x munkaóra/évet jelentenek az összes érintett vállalkozásnál. A munkaórára vonatkozó küszöb az állam méretétől függ.⁴³

g) Az *állandó költség százalékat* is érdemes előzetesen rögzíteni. A rezsiköltség a fix adminisztrációs költségeket foglalja magában (bérlet, telefon, fűtés, áram stb). A állandó költség százalékat minden állam a számára rendelkezésre álló részletes információk alapján máshogyan határozza meg. Mivel nincs központi statisztikai adat a különböző szektorok és különböző méretű vállalkozások állandó költségeire nézve, nehéz olyan százalékos arányt megnevezni, amely egyszerre általánosan alkalmazható és pontos is.⁴⁴

h) Az olyan *határesetekről* is dönteni kell,⁴⁵ amelyeknél nem egyértelmű, hogy az adott szabály az SCM alkalmazása alá esik vagy nem. Az ilyen esetet fontos megvitatni, és az elemzésben bevonandó szabályt hasonló területeken hozott döntés fényében értékelni. A kihagyottakat dokumentálni kell, és szükséges megjelölni ennek okát is.

Néhány esetben előfordulhat, hogy a vállalkozásoknál a tájékoztatási kötelezettségek körében *olyan költségek* merülnek fel, amelyeket később *visszatérí-*

tenek a számukra. Ha az ilyen adminisztratív költségeket is mérnék,⁴⁶ akkor fel kell jegyezni e visszatérítéseket is annak érdekében, hogy az adatbázisba az arra vonatkozó szabályozást fel lehessen venni. Eldöntendő az is, hogy csak a tájékoztatási kötelezettségnek való megfelelés költségét mérik, vagy az egyéb felmerülő költségeket is, mint pl. annak figyélését, hogy a jogszabályi környezet hogyan változik, milyen költség merül fel a lobbizással vagy a jogorvoslati kérelmekkel⁴⁷ kapcsolatban. A vizsgálat által keletkezett költség esetében csak a jogi kötelezettségnek való megfelelést ellenőrző vizsgálattal összefüggő költség minősül adminisztratív költségnek.⁴⁸ Az EU által a tagállamoktól kért *nemzeti reformprogramok megvalósításának értékelése* – amely a politikák implementálására vonatkozó adatgyűjtést, táblázatok kitöltését és azoknak a Bizottsághoz való eljuttatását jelenti – adminisztratív költség. Az ezt megelőző szakasz, vagyis a reformprogram kidolgozása nem az. A *biztonsági tervek* elkészítésével kapcsolatosan felmerülő költségek is olyan határesetnek számítanak, amelyekről a felmérés előtt dönteni kell. Néhány uniós jogszabály ugyanis megköveteli biztonsági (evakuációs) tervek meglétét, és annak igazolását, hogy a munkavállalók ismerik azt. E körben azok a költségek adminisztratív költségek, amelyek kockázatra vonatkozó információgyűjtéssel (a biztonsági terveknek előzetes kockázatbecslésen kell alapulniuk), és a tervek elküldésével kapcsolatosak. Az uniós felmérés esetén a termékek és eljárások *tesztelési költségeit*, bár azok nem minősülnek adminisztratív költségnek dokumentálják, mert a tagállamoknak lehetőségük van a goldplatingra.

5. SCM-felmérés lépésről lépésre

Az SCM-módszert alkalmazó államoknak a felmérés elvégzésére irányuló technikája hasonló. A folyamat az előkészítés után három egymást követő fázisból áll: előkészítő elemzés; idő- és költségadatok meghatározása és standardizálása; számítások, adatok és jelentések bemutatása.⁴⁹ Az e fázisokat kitöltő lépések államonként eltérőek lehetnek, de a fázisok bármennyi lépésből is állnak, azok a terhek számszerűsítésére irányulnak, vagyis kényszerűen egy irányba tartanak. Főbb vonalaiban és általánosságban – az International SCM Model Manualt alapul véve – az SCM-felmérés eljárási lépései az alábbiakban foglalhatók össze.

a) Az *előkészítés* során döntenek a fent említett „eldöntendő tényezőkről”, azaz a felmérés hatóköréről, a szabályozásról, a vizsgálandó megfelelés milyenségéről, a küszöb alkalmazásáról, a rezi százalékáról, a határesetekről.

b) Az *első fázis* (előkészítő elemzés) kilenc lépésre osztott, de az eljárás folyamatos, emiatt e fázist egészként kell szemlélni. Nagyon fontos az előkészítő fázisban született információk folyamatos validálása, melynek érdekében a módszertani és technikai kérdések megválaszolására a központi koordináló szerv állandóan rendelkezésre áll, az illetékes minisztériumi osztály állandó közreműködése a technikai minőséget biztosítja, a bevont szakértők pedig értékelik az elvégzett munkát. E folyamat elején végzik el a tájékoztatási kötelezettségek, adatkövetelmények és adminisztratív tevékenységek azonosítását és az eredet meghatározását, illetve a vonatkozó szabályozás azonosítását, valamint a tájékoztatási kötelezettségek típus szerinti csoportosítását. A konzulens cég a szabályozás alapján felosztja a vállalkozásokat a releváns üzleti szektorban, majd azonosítja az érintett vállalkozások számát és a gyakoriságát. Lezajlanak az interjúk a vállalkozásokkal vagy a szakértői becslésre kerül sor. Ezt követően azonosítják a releváns költségparamétereket, majd előkészítik és például pilot interjúval tesztelik az elkészített interjú-útmutatót, és biztosítják, hogy az egységes, konzisztens és pontos adatgyűjtést tegyen lehetővé. A fázis lezárásaként kerül sor a szakmai ellenőrzésre. Ennek keretében el kell készíteni az első fázisról szóló jelentést, amely az itt elvégzett munkát foglalja össze. Ezt elfogadásra meg kell küldeni az érintett minisztériumnak, illetve releváns monitoring csoportnak, amely azonban javaslatokat is tehet. A konzulens cég konzultál a koordináló szervvel, a minisztériummal, és eldöntik, hogy a monitoring csoport javaslatai alapján kell-e javításokat eszközölni. A javítások átvezetésével befejeződik az első fázis.

c) A *második fázisban* folyik az idő- és költségadatok meghatározása és standardizálása. Az első fázisban elkészített előkészítő elemzésre alapozva a második fázis feladata az interjúk során empirikus adatok gyűjtése azoktól a tipikus vállalkozásoktól, amelyeket az adott jogszabályok érintenek.⁵⁰ A cél az adatstruktúra minden egységének az egyes tájékoztatási kötelezettségre vagy adatkövetelményre, adminisztratív tevékenységre és költségparaméterre vonatkozó standardizált adatokkal történő kitöltése az egyes szegmensek vonatkozásában. A legtöbb esetben ezt legalább három mélyinterjú/szegmens alapján valósítják meg. A konkrét lépések a következők: kiválasztják a tipikus vállalatokat interjúzás céljából; lefolytatják az interjúkat; feldolgozzák a beérkezett adatokat, és elvégzik az idő- és erőforrás-ráfordítás tevékenységenkénti és vállalkozásonkénti átlagolását. Az ellenőrzés után a második fázisban folyamatosan keletkező anyagokra alapozva a konzulens cég elkészíti a második fázist lezáró jelentést, amely az ebben a fázisban elvégzett munka összefoglalását

tartalmazza. A jelentést el kell fogadnia a koordináló egységnek, a felelős minisztériumnak, és a monitoring csoportnak. A konzulens cég dönt – konzultálva a koordináló egységgel és a felelős minisztériummal – a monitoring csoport észrevételeiről. Ennek végeztével lezárul a második fázis.

d) *A harmadik fázisban* végzik el a számításokat, azaz a validált adatok nemzeti szintre extrapolálják, majd az eredményeket a konzulens cég jelentésben foglalja össze. Az SCM-elemzés eredményeit tartalmazó jelentés mellett, hogy elemzi az adminisztratív költségeket az adott szabályozás tekintetében, magában foglalja azt is, hogy hogyan vitték véghez az elemzést, az alatt milyen problémákkal szembesültek, és ezeket hogyan kezelték. A jelentés részletes követelményeit mind az ex ante, mind az ex post elemzés tekintetében a koordináló egység határozza meg egy jelentésre vonatkozó sablonban. A koordináló egység és az illetékes minisztérium elfogadja a jelentést, majd megfontolásra megküldi a monitoring csoportnak. Ha a jelentést elfogadták, a konzulens cég az adatstruktúrára alapozva megküldi az adathalmazt a koordináló szervnek.

* * *

Az adminisztratív terhek mérésének, illetve ezzel összefüggésben az SCM-módszer bevezetésének és alkalmazásának számos előfeltétele van. Alapvető feltétel a politikai akarat, illetve annak az intézményrendszernek a léte, amely a felmérésért felelős. A tehercsökkentés emberi erőforrást is igényel, olyanokat, akik tisztában vannak a tájékoztatási kötelezettségek eredetével, a jogszabályi előírásokkal, a felmérés módszertanával. Ez utóbbi érdekében kidolgozandó az adminisztratív terhek mérésének kézikönyve, amelynek követnie kellene a más államok bevett, jó gyakorlatot kialakító előírásait. A magyar politikának e lépéseket kellene megfontolni, illetve a javasolt eljárást megkezdnie annak érdekében, hogy az adminisztratív terhek tekintetében vállalt 25%-os csökkentési célt mérhetően el lehessen érni 2012-ig.⁵¹

Jegyzetek

¹ Az adminisztratív költség a vállalatoknál, az önkéntes szektorban (civil szférában), a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál a tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos – közigazgatási szervek vagy magánfelek felé történő – jogszabályi tájékoztatási kötelezettségek teljesítése során felmerülő költség. Például a levegő minőségére vonatkozó közösségi rendelet szerint a szennyező kibocsátásról nyilvántartást kell vezetni, és meg kell felelni a levegő szennyezésére vonatkozó küszöbnek. A nyilvántartás vezetése adminisztratív költség, de a levegő szennyezésére vonatkozó küszöbnek való megfelelés nem. A nyilvántartás vezetése önmagában nem vonja maga után a termelés megváltoztatását, a végtermék jellegét, vagy a kibocsátással való foglalkozást.

A levegő szennyezésére vonatkozó küszöbnek való megfelelés azonban ezek lényeges megváltoztatását kívánhatja meg (pl. új szűrők alkalmazását). *Assessing Administrative Costs Imposed by EU Legislation*, In Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009 45–60. o.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iag_2009_annex_en.pdf (a továbbiakban EU SCM Manual).

² Az adminisztratív teher azoknak az adatoknak az összegyűjtése, amelyeket a vállalkozások jogszabályi rendelkezés hiányában nem gyűjtenének össze. Az adminisztratív költségek és terhek viszonyrendszerét bemutató ábrát lásd SCM Network, *International Standard Cost Manual, Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. (A továbbiakban *International SCM Manual*) 7. o. <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=140>, Drinóczi Tímea: Az adminisztratív költségek és terhek csökkentésének programja az uniós vállalkozások sikere érdekében. *Európai Tükör* 2009. 3. sz. 63. o.

³ Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az EU-ban. COM(2007) 23, 5. o., http://ec.europa.eu/magyarorszag/news/current_issues/20070831_lisszaboni_strategia_hu.htm, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

⁴ Az SCM-módszert alkalmazó államokból egy network alakult. Lásd <http://www.administrative-burdens.com>

⁵ Az ésszerűség kérdését a jogszabály előkészítése során kell vizsgálni.

⁶ Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs* 2004. 401–403. o., *Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives*. Prepared for Industry Canada by PWC. 31 March 2005. 3. o. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Iu188-30-2006E.pdf>

⁷ Kai Wegrich: *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics?*

www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3245 (2009.05.18.) 10. o.

⁸ A politikai tervezés egyik funkciója ugyanis a politikai-adminisztratív döntési folyamat racionalizálásának segítése a közigazgatáson belüli feladat-, cél- és programtervezési rendszer felépítésének tartós növelésével. Bővebben lásd Petrétei József: *A politikai és a közigazgatási tervezésről*. In *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. szerk. Csefkó Ferenc, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata* 140. kötet, PTE ÁJK, Pécs 2008. 136–140. o.

⁹ *Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives*. 11–12. o.

¹⁰ Ilyen eszközök az alábbiak lehetnek: tréning, segítségnyújtás a hatásvizsgálatban, az adminisztratív terhek monitoringja, a hatásvizsgálat minőségi kontrollja, a jogszabály-előkészítés végső fázisának ellenőrzése, gazdasági és költségvetési eszközök igénybevétele a szabályozások adminisztratív terhei változásának figyelemmel kísérésére.

¹¹ Utóbbi nyilvánulhat a kutatási eredmények, jelentések, összefoglaló éves jelentések nyilvánosságra hozatalában, de jelentheti az adminisztratív terhek csökkentését bemutató honlapok fenntartását, és a nemzetközi hálózat által fenntartott honlapon található információ időszakos frissítését is. Ld. *Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives*. 11–12. o.

¹² Ők alkotják azt a célcsoportot, amelyet az üzleti interjúk érintenek az SCM alapján készített felmérésben.

¹³ Például a számviteli törvény felmérésénél hasznos lehet könyvelőket is bevonni. Ausztriában az Osztrák Szövetségi Gazdasági Kamarát, Dániában a dán üzleti szervezeteket vonják be. Ugyanez megfigyelhető például Franciaországban, Hollandiában, Lengyelországban, Spanyolországban, Svédországban, Nagy-Britanniában.

¹⁴ Lásd Ausztriában, Görögországban, Törökországban. Németországban nincs kizárva külső szakértő felkérése a felmérés egy későbbi szakaszában. <http://www.administrative-burdens.com>

¹⁵ Például a jogszabályok igazolásánál, annak lebontásánál, a gyakoriság és az érintett kör meghatározásánál stb. Ezekről lásd bővebben később.

¹⁶ Konzulenseket vesz igénybe Ausztria, Dánia (tényleges felmérésre: feltérképezés, interjúzás, jelentés), Észtország (interjú lebonyolítására), Franciaország (interjú kérdések összeállítására, interjúk lebonyolítására), Svédország (felmérésben a Nutekkel, minisztériumokkal, kormányügynökségekkel, üzleti szervezetekkel együttműködve végzik el a tényleges felmérést, ideértve a szabályozás feltérképezését, az interjúk lekérdezését és az eredményekről szóló jelentés megfogalmazását, az éves frissítések elvégzését). Lengyelországban (a tájékoztatói kötelezettségek feltérképezésére és az adminisztratív költségek mérésére – 2008/2009) ezt tervezik.

¹⁷ A koordinálásért felelős: az Osztrák Szövetségi Pénzügyminisztérium egy szervezeti egysége; a Gazdasági és Vállalkozási ügyek Minisztériumán belül működik a Dán Kereskedelmi és Vállalati Ügynökségnek a Minőségi Üzleti Szabályozás Osztálya; Észtországban a gazdasági ügyekkel foglalkozó minisztérium; Franciaországban a költségvetéssel és a közkiadásokkal foglalkozó minisztérium egy főosztálya (Állammodernizációs Főosztály); Németországban a Bürokrácia csökkentése és a minőségi szabályozása szövetségi kormánykoordinatora; Olaszországban az Egyszerűsítés és a Minőségi Szabályozás Osztálya és a közigazgatással foglalkozó osztály; Hollandiában a Pénzügyminisztérium; Norvégiában a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium; Svédországban a Nutek. Lengyelországban a Gazdasági Minisztériumnak a Gazdasági szabályozásért felelős osztálya felel a minőségi szabályozási ágendáért. A Cseh Köztársaságban az SCM méréssel járó kompetenciák megosztottak a Belügyminisztérium és az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium között. Belgiumban a DAV (Dienst Administratieve Vereenvoudining; Adminisztrációs Egyszerűsítés Osztálya) kidolgozta a Kafka Mérési Modellt (Kafka Meetmodel) és felállított egy Mérési Osztályt a mérések elvégzésére. A lett Gazdasági Minisztérium felelős a vállalkozási környezet fejlesztéséért, az egyszerűsítésért. A spanyolok magas szintű munkacsoportot hoztak létre annak érdekében, hogy kidolgozza a módszertani együttműködés mechanizmusát, illetve tanulmányozza a jó gyakorlatokat azokban az államokban, amelyek e területen előbbre járnak. Svédországban a Vállalkozási, Energia és Kommunikációs Minisztérium egy szervezeti egysége koordinál. Nagy-Britanniában a Better Regulation Executive (BRE) a Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) része és a kormányzati szabályozási reformért felelős. A BRE koordinálja az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló munkát, amelynek során együttműködik a minisztériumok minőségi szabályozással foglalkozó egységeivel, a minőségi jogalkotásért felelős miniszterrel és a Board Level Champions-szal. Romániában három szervezeti egység felelős a minőségi szabályozásért: egy kormányzati ügyekért felelős államtitkár, egy nemzeti bizottság és a vállalkozásokkal, kereskedelemmel foglalkozó minisztérium. Írországban a Vállalkozási, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium vezeteti és koordinálja a minisztériumokon átvélő felmérést. Portugáliában az SCM módszer alkalmazását a Minisztertanács elnökségének a közigazgatás modernizálásáért felelős hivatala (SEAM) koordinálta a Közigazgatás Modernizálása Ügynöksége (AMA) támogatásával. Törökországban a közigazgatás fejlesztéért felelős minisztérium koordinálja a projekteket. Cipruson a koordinálásért a Pénzügyminisztérium és annak szervezeti egysége(i) felelősek. Görögországban a koordináció a Belügyminisztériumhoz tartozik. Litvániában a minőségi jogalkotás programot a gazdasági ügyekkel foglalkozó minisztérium koordinálja.

¹⁸ Pl. Ausztriában, Svédországban, Görögországban, és a tervek szerint Finnországban. Észtországban a méréseket a Centre for Policy Studies PRAXIS végezte, azt az irányító csoport (hat minisztérium, a kancellária, a kereskedelmi és ipari kamara képviselőjét foglalta magában) monitoringolta. Németországban az SCM implementálásának teljes végrehajtását a szövetségi kormánykoordinator monitoringolja, aki egyben a Bürokrácia csökkentéséért felelős államtitkárak bizottságának az elnöke. Olaszországban tervezik egy nyilvános monitoring és értékelő mechanizmus létrehozását. Lengyelországban a Gazdasági Minisztérium látja el a monitoring tevékenységet

¹⁹ E rész alapja International SCM Manual 8–12. o. Lásd még Drinóczi: i. m. 65–67. o.

²⁰ International SCM Manual 24. o., EU SCM Manual 48–49. o. Az egyes államok saját maguknak határozzák meg e kötelezettségeket a kézikönyvükben. Methodology for determining the amount and source of administrative burden on businesses. Version 1.2. Ministry of Interior of the Czech Republic, Prague, November 2007. (a továbbiakban Czech SCM Manual) 15–16. o. www.mvcz.cz/soubor/methodology-for-determining-the-amount-and-source-of-administrative-burden-on-businesses.aspx (2009.05.18.), *Interim Victorian Standard Cost Model Manual, Measuring Changes in the Administrative Burden, October 2006* 9. o. (a továbbiakban Victorian SCM Manual)

[http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/InterimVictorianSCManual/\\$File/Interim%20Victorian%20SCM%20Manual.pdf](http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/WebObj/InterimVictorianSCManual/$File/Interim%20Victorian%20SCM%20Manual.pdf) (2009.05.18.), *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Version: 1.01. Better Regulation Office, 29 September 2005.* (a továbbiakban UK SCM Manual) 16–17. o. <http://www.berr.gov.uk/files/file44503.pdf> (2009.05.18.), *Guide to the ex ante assessment of administrative costs in accordance with the standard cost model (SCM). Second revised version, Berlin, November 2008.* (a továbbiakban German SCM Manual) 6. o.

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2009/02/leitfaden_englisch_2_537.doc (2009.05.18.)

²¹ A hatóságok nevében való ellenőrzés (pl. a foglalkoztatási feltételeket monitoringolják); hatóságok vagy az általuk kijelölt szervek általi ellenőrzésben való együttműködés, ideértve a megfelelő dokumentumok fenntartását (pl. hotelek esetében a vendéglista bemutatása).

²² Ez vagy a tanúsítás adását vagy megszerzését jelenti, pl. repülésügyi termékek esetében az European Aviation Safety Agency (EASA) tanúsítása.

²³ International SCM Manual 9. o., UK SCM Manual 14. o.,

²⁴ Az Internet költsége állandó költségként jelenik meg, vagyis közvetlenül nem kell beleszámítani a mérésbe, mivel az elektronikusan benyújtandó jelentések stb. elküldésén túl, sok más esetben is használják. Nem számít elektronikus megoldásnak az, ha a honlapon található űrlapot ki kell nyomtatni, ki kell tölteni, majd postán vagy faxon vissza kell küldeni.

²⁵ Tehát a belső adminisztratív tevékenység költsége számításnál alkalmazott költségparaméterek: a munkaóra vagy az adminisztratív tevékenységgel töltött percek, illetve az adminisztratív tevékenységet végző különböző foglalkoztatott csoport óradíja, valamint a rezszi. A rezszi kivételével ugyanezek a költségparaméterek jelennek meg a külső szolgáltatás igénybevételénél. International SCM Manual 34. o., EU SCM Manual 52. o.

²⁶ Például ilyen az az adminisztratív tevékenység, amikor az új jogszabályt és/vagy az annak alapján készült iránymutatást el kell olvasni. E költségek nem jelennek meg a felmérésben, hanem az előzetes következménybecslés (hatásvizsgálat) részét képezik.

²⁷ E költség az egész gazdaságban jelen van, és mind ex post, mind ex ante mérik.

²⁸ Ezután ellenőrzést is le kell folytatni, ami annak vizsgálatára irányul, hogy a vállalkozások válasza konzisztensek-e.

Ha nem, akkor több vállalkozást kell meginterjúvolni egészen addig, ameddig egy átlagos időfelhasználás ki nem alakítható az átlagosan hatékony vállalkozásoknál. A megközelítés azonban nem jelentheti a középátlag kritika nélküli alkalmazását, hanem egységesített adatokkal kell dolgozni. Lásd pl. International SCM Manualt (41–42. o.), az EU SCM Manualt (54. o.), a Victorian SCM Manualt (23. o.), a Cseh SCM Manualt (10–11. o.)

²⁹ Az adminisztratív tevékenységek azonosítása az International SCM Manualban meghatározott 16 alapvető adminisztratív tevékenység alapul vételével történik. Az uniós felmérést végzőknek az EU SCM Manualban meghatározott 14 adminisztratív tevékenységre – vagy az uniós szóhasználatban: megkövetelt cselekvésre – vonatkozó tipológiát kell alkalmazniuk. International SCM Manual 25–26. o., EU SCM Manual 50. o. Az egyes államok a saját magukra vonatkozó tevékenységek listáját vagy példálózó leírását a kézikönyvekben sorolják fel. Lásd pl. a Czech SCM Manualt (15–16. o.), a Victorian SCM Manualt (12. o.), a UK SCM Manualt (17. o.) és a German SCM Manualt (12. o.).

³⁰ International SCM Manual 12–13. o. 27. o. Ezt a modellt alkalmazza Hollandia (Administrative burdens in an (international perspective). Guide for classifying administrative burdens according to national (and international) origins. Version 1.0, IPAL, The Hague, August 20032. táblázat, http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/09/handleiding_abc_int_155.doc) (2009.05.18.), Nagy-Britannia (UK SCM Manual 23–24. o.). A németek például a szövetségi jogszabályokból származó tájékoztatási kötelezettségeket „D-szabályozás” alá sorolták be. Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level. Version 1, Federal Statistic Office, 22 November 2009, 27. o. A cseh modellben a nemzetközi szabályozásból származó tájékoztatási kötelezettség kerül a „D-szabályozásba”. Czech SCM Manual 8. o.

³¹ Az EU SCM Manualban meghatározott a megfelelő hivatkozás is: az EU-Lex formát kell alkalmazni a hatályban lévő joganyagra való hivatkozásokor. A nemzetközi szabályt átültető EU aktus esetében meg kell határozni a nemzetközi aktus nevét és hivatkozását, illetve az átültetésre vonatkozó információt. Erre megfelelési táblázatot alkalmaznak, amelyet a jelentéslap tartalmaz.

³² Például az WHO elfogadott egy keretegyezményt a dohánytermékekkel kapcsolatban. Az Közösség és a tagállamok, mint az egyezmény aláírói, kötvé vannak a nemzetközi szabályhoz. Ez előírja, hogy a dohánytermék károsanyag kibocsátását fel kell tüntetni minden dohánytermék csomagolásán. Azt is meghatározza, hogy a címkén a figyelmeztetés kép formájában is megjelenhet. Ha a Bizottság olyan intézkedést fogadna el, amely arra kötelezi a gyártókat, hogy a címkén tüntessék fel a károsanyag kibocsátást és nyomtassanak minden csomagra képet is, az első kötelezettségből eredő költség 100%-a nemzetközi szintű, a másodiké 100%-ban uniós szintű lenne. EU SCM Manual 50–51. o.

³³ E tárolás vagy úgy történik, hogy azokat a konzulens közvetlenül feltölti, vagy arra előzetes adatlapokat használnak. Az előzetes adatlapokat a konzulens a felmérés végeztével eljuttatja a koordinálást végző szervnek.

³⁴ A változásokat időszakosan, pl. évente indokolt felvenni az adatbázisba.

³⁵ Ex ante felmérést végeznek pl. Ausztriában, Belgiumban, a Cseh Köztársaságban, Dániában, Csehországban, Németországban.

³⁶ Az SCM magas fokú részletezettsége miatt azonban az ilyen adatok is nagyon megbízhatóak.

³⁷ Lásd pl. Standard Cost Model for citizens. User's guide for measuring administrative burdens for citizens. www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/doc_pdf/manuale_scm_citadini.pdf (2009.05.18.)

³⁸ A vállalkozást szűk értelemben fogja fel például Dánia és Svédország. Norvégia a vállalkozás fogalmába a magánvállalkozásokon kívül beleérti a teljesen vagy részben állami tulajdonban álló vállalatokat is. Nagy-Britannia is kiterjesztett fogalmat alkalmaz, ideértve az önkéntes szektort és a jótékony-sági szervezeteket is. A Victorian SCM Model is ilyen fogalmat határoz meg (5–6. o.). Hollandiában a hatókörbe tartoznak az önkéntes szektor és a jótékony-sági szervezetek, illetve a teljesen vagy részben állami tulajdonban álló vállalatok. A Cseh SCM Manual a kereskedelmi törvény rendelkezéseire utal (4. o.).

³⁹ Például Dániában, Norvégiában, Hollandiában, Svédországban, a Cseh Köztársaságban mindkét szektor felé irányuló tájékoztatási kötelezettségeket mérnek. Nagy-Britanniában csak a közszektor felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettségekkel foglalkoznak.

⁴⁰ Dánia, Hollandia, Norvégia és Svédország méri az EU-rendeleteket annyiban, amennyiben azokat implementálják a belső jogukba. Ennek előnye, hogy kevesebb a forrásigénye annál, mintha az összes EU-rendeletet mérnék. A hátránya viszont az, hogy nem ez a legracionálisabb elhatárolás, mivel azt jelenti, hogy egyes EU-rendeletet mérnek, másokat nem. Ezt a megközelítést alkalmazza Nagy-Britannia is azzal azonban, hogy ahol nincs szükség nemzeti implementációra, ott az EU-rendeleteket megjelölik, de nem mérik. Írországban az EU-rendeleteket nem mérik, de az EU-irányelveket igen, mert ott van lehetőség az adminisztratív követelmények módosítására.

⁴¹ Norvégia és Dánia a szükségesnek tekintett önkéntes szabályozást is méri. A hollandok – a kezdetektől eltérően – már szintén mérik az önkéntes szabályozást. Svédországban nem tesznek különbséget kötelező és önkéntes szabályozás között, és az összes önkéntes szabályt mérik. Ugyanezt teszik Nagy-Britanniában is.

⁴² Itt a lényeg az, hogy hány vállalkozásnak kell követnie a szabályt, (vagyis ez nem azokra a vállalkozásokra vonatkozik, akik azt ténylegesen követik is), illetve a vállalkozásoknál tipikusan milyen költségek merülnek fel. Ezt mérik például a dánok, a hollandok, a britek, a norvégok és a svédek.

⁴³ Ausztriában az alkalmazott küszöb a következő: nincs ex ante mérés, ha a tájékoztatási kötelezettség kevesebb, mint 1000 óra vagy 40 000 euró adminisztratív teher, viszont széles körű külső konzultációt tartanak olyan komplex tájékoztatási kötelezettség esetében, ha az több mint 25 000 órát vagy 1 000 000 euró adminisztratív terhet jelent. Dániában nem mérik azt a jogszabályt, amelyik esetében az érintett vállalkozásoknál kevesebb, mint 100 óra adminisztratív tevékenységről van szó évente. Norvégiában nincs kifejezett küszöb, de nem mérik azokat a jogszabályokat, amelyek a szakértői becslés alapján csak nagyon kevés vállalkozást érintenek.

⁴⁴ Dániában, Norvégiában és Svédországban ez 25%. Hollandiában is 25%-ot határoztak meg, de a pénzügyi szektorban ehelyett 50%-kal számolnak. Nagy-Britanniában 30% a kezdeti állandó költség, amelyet a felmérés során felülvizsgálunk.

⁴⁵ International SCM Manual 22. o., EU SCM Manual 49. o., Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives. 14–15. o.

⁴⁶ Nagy-Britannia mér ilyet is.

⁴⁷ Az EU-tagállamok e költségeket nem tekintik az SCM alkalmazása során költségnek, mivel a jogorvoslat nem kötelezettség.

⁴⁸ Vizsgálatot azonban gyakran nemcsak e célból tartanak, hanem például a vállalkozások elégedettségi szintjének meghatározására is. Az ezzel összefüggő költségek nem minősülnek adminisztratív költségnek.

⁴⁹ International SCM Model Manual 20–21. o. (táblázat), Nagy-Britannia: ezeket a fázisokat (3+1) alkalmazzák, a folyamat összesen 14 lépést tartalmaz, Administrative Burdens Measurement Exercise, Technical Summary, June 2006, <http://www.berr.gov.uk/files/file35995.pdf> (2009.05.18.). Norvégia: a tartalmilag azonos folyamat nincs fázisokra bontva, 10+1 lépést

tartalmaz <http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd/documents/Reports-and-plans/Reports/2004/Measurement-of-administrative-burdens-related-to-VAT-by-use-of-the-standard-cost-model/3.html?id=420299> (2009.05.18.). Ausztria: ugyanez a 3 fázis, amely 6 lépést tartalmaz), <http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd/documents/Reports-and-plans/Reports/2004/Measurement-of-administrative-burdens-related-to-VAT-by-use-of-the-standard-cost-model/3.html?id=420299> (2009.05.18.). EU: 11 lépést tartalmaz, az eltérés a szupranacionális jellegben van. Ebből következően a felmérés sosem irányul a nemzeti jog által keletkeztetett adminisztratív terhek felmérésére, és a felmérést az extrapolálás alkalmazása miatt nem is szükséges minden tagállamban elvégezni. EU SCM 47–48. o. (táblázat)

⁵⁰ Az adatforrás tekintetében az EU SCM szerint általában elegendő általános becslést adni, amely alapja: 'EU database

on Administrative Burdens' és a 'EU Administrative Burdens Calculator', illetve az uniós statisztikák (forrás pl. Eurostat <http://epp.eurostat.ec.eu.int>) és egy általános órabér, amelyet az EU alapfelmérésben használtak (erre vonatkozó adatokat ld. http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact.docs_en.htm); standard állandók (állandó költség), szakértők véleménye, tagállami tanulmányok. Kivételes esetben terepmunka válhat szükségessé néhány tagállamban és/vagy kérdőíveket küldenek szét a vállalkozásoknak. A minta: 'Starter kit for measuring and reducing administrative burdens' http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm) (2009.05.18.).

⁵¹ Vö. a piaci és a nem piaci szereplők adminisztratív terheinek csökkentésére, valamint az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányuló kormányzati programról szóló 1058/2008. (IX. 9.) Korm. határozattal.

Drinóczi Tímea
egyetemi adjunktus

Petréttei József
egyetemi tanár

A jogalkotás tervezése és koordinációja

A jogalkotás *tervezése* – vagyis jogalkotási programok megfogalmazása és a jogszabály-előkészítés ütemezése – továbbá a jogalkotás koordinációja a minőségi jogalkotás fogalmának¹ elemei, illetve a jogszabályok előkészítésének elengedhetetlen kellékei. A jogalkotás tervezésére irányuló törekvést – a minőségi jogszabályok alkotásának szándékán túl – az is indokolja, hogy elkerülhetővé váljon a jelenleg Magyarországon folyó – sokszor hektikus és ötletszerű – jogalkotás, és a jogszabályok létrehozatala a kormányzati célok megvalósítását elősegítve ütemezetten, a jogrendszer stabilitását biztosítva történjen. A jogalkotás tervezésének szükségességét az indokolja, hogy az állami cselekvés racionalitása e területen a lehető legnagyobb mértékben biztosítható legyen. A jogalkotás tervezése, a jogszabály előkészítése, illetve az ehhez szorosan kapcsolódó hatásvizsgálatok elvégzése – ideértve az adminisztratív terhek és költségek felmérését is – azonban koordinációt igényel. A *koordinációnak* már a jogalkotás tervezése során meg kell valósulnia, mert ha ez hiányzik, akkor a jogalkotási tervek olyan elképzelés-gyűjtemények lesznek, amelyek nincsenek kapcsolatban a ténylegesen elvégzendő feladatokkal. A koordináció a jogalkotásban három szinten értelmezendő: jelenti a központi közigazgatás koordinációját, a politikai koordinációt, illetve a politika és a közigazgatás közötti koordinációt. A tervezés, a koordináció és a minőségi jogalkotás tehát egymással összefüggő és egymást erősítő tényezők.

A *jogalkotás tervezésének* vizsgálata során elemezni szükséges, hogy mit jelent a jogalkotás tervezése, tervezhető-e egyáltalán a jogalkotás abban az értelemben, hogy a tervezés nyújtson segítséget az előre látható, kiszámítható normatartalmak létrehozásában, a jogalkotási folyamatba való beillesztésben, illetve a szilárd jogrendszer koherenciájának és konzisztenciájának a fenntartásában. A *koordinációval* kapcsolatban vizsgálni kell ennek jelentőségét a tervezésben és a jogszabály-előkészítésben. A *jogszabálytervezetek előkészítésének* és kidolgozásának egyes munkafázisai elemzésével feltárhatóak azok a követelmények, amelyek lehetővé teszik a jogalkotás összhangjának

és irányítási szintjei konzisztenciájának javítását, illetve rámutatnak az egyes munkafolyamatok tervezhetőségének lehetőségeire.

I. A jogalkotás tervezése

1. Tervezés és stratégia

A jogalkotás tervezhetőségét a tervezés fogalmának, alanyainak, módszereinek és folyamatelemeinek jogalkotásra vonatkoztatott elemzése igazolja.

a) *A tervezésre* – ennek rendszerszemléletű megközelítése² szerint – akkor van *szükség*, ha a *kívánt jövőbeli állapot elérése több egymással összefüggő döntéstől függ*. A tervezés során a célokat és a feladatokat össze kell hangolni a célok eléréséhez szükséges módszerekkel és a rendelkezésre álló erőforrásokkal. A tervezés *eredménye többféle terváltozatban* fogalmazódhat meg,³ amelyek közül a jogalkotás számára a *stratégiai terv* lehet kiemelkedő fontosságú, mivel a jogalkotás – és ezen belül a minőségi jogalkotásra való törekvés – elképzelhetetlen az arra irányuló stratégia elkészítése és megvalósítása nélkül. Bár a *jogalkotás stratégiája a kormányzati stratégiába ágyazódik* be, e stratégia – mint általában minden stratégia⁴ – tartalmi elemei a küldetéstudatot, a küldetés végrehajtását és a szinergia megvalósítását ölelik fel.

A *küldetéstudat* – vagy a jogalkotással kapcsolatban jogalkotási *prioritások meghatározása* – azt juttatja kifejezésre, hogy *a szervezet* (kormányzás/jogalkotás) *milyen igényt és hogyan* akar kielégíteni. Az „*igény*” a jogalkotás vonatkozásában a minőségi jogalkotás iránti társadalmi,⁵ állami,⁶ alkotmányossági,⁷ szupranacionális⁸ és nemzetközi⁹ igény, illetve az ahhoz fűződő érdek. Mindezek eléréséhez szükséges (a „*hogyan*” részkérdésre adott válaszként) a *minőségi jogalkotás*, azaz annak vertikális és horizontális elemei együttes kialakítása és fenntartása. A *vertikális szint* a szabályozásra utal, amely egyrészt a jogalkotást rendező megfelelő (minőségű) jogi normák létét, másrészt az ezeknek teljes mértékben való megfelelést jelenti. A szabályozásnak tükröznie kell a *horizontális síkon* elhelyezkedő elemeket, azaz a minőségi jogalkotás területeit: az egyszerűsítést, az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló törekvéseket, a konzultációt, a hatásvizsgálatot, a minőségi jogszabály-szerkesztést, illetve a jogszabályokhoz való hozzáférést.¹⁰

A *küldetés végrehajtása* a jogalkotás szempontjából egyrészt a minőségi jogalkotás megvalósítására – vagyis a küldetés végrehajtására – vonatkozó politikai elkötelezettséget igényli, amely a jogalkotás minőségi szabályozására irányuló jogszabályok előkészítését és elfogadását, illetőleg az ezek alapján történő jogalko-

tást jelenti, másrészt a jogalkotás tervezését foglalja magában. A *jogalkotás tervezése politikai tervezés*, amely egyik funkciója a politikai-adminisztratív döntési folyamat racionalizálásának segítése a közigazgatáson belüli feladat-, cél- és programtervezési rendszer felépítésével és annak fejlesztésével.¹¹

A *szinergia* a jogalkotásért, az egyes munkafázisok¹² végrehajtásáért felelős szervezet megfelelő kialakítását, az erőforrások szükséges szintjeinek és elosztásának biztosítását jelenti. A jogalkotásért felelős szervezetet – általános értelemben – nyilvánvalóan nem kell kialakítani, lévén ezek a jogalkotásra felhatalmazott szervek. Létrehozni valójában a jelenleg hiányzó, az egyes munkafázisokhoz kapcsolódó szervezetrendszer, például a hatásvizsgálatokkal és/vagy az adminisztratív terhekkel foglalkozó szervezeti egységeket lehetne, amelyek számára a feladatellátás zökkenőmentes teljesítése érdekében a megfelelő erőforrásokat biztosítani kell.

b) A *jogalkotás tervezése* egyrészt az adott időintervallumban – kormányzati ciklusokon átívelően, vagy az aktuális parlamenti ciklusban, illetőleg éves, vagy féléves időszakban – elvégzendő jogalkotási feladatok megtervezését (kormányzás) jelenti, másrészt az egyes jogszabályok előkészítésének és elfogadásának megtervezését (jogalkotás) foglalja magában. A jogalkotás tervezése tehát egyfelől a kormányzáshoz, másfelől a jogalkotáshoz köthető. Ezekhez kapcsolódik a jogalkotás előkészítése folyamatának megtervezése is, amely – eltérően a középtávú jogalkotási program, illetve a rövid távú jogalkotási terv kidolgozásától – nem időszakonként visszatérő, hanem olyan egyszeri feladat, amely hosszú távon megalapozhatja a minőségi jogszabályok előkészítésének menetét.

A jogalkotás tervezése egyfelől tehát a *politikai tervezés része*, mivel ez nagyrészt az állami-kormányzati feladatok tervezését jelenti az állam irányításának szintjén. A politikát tervezésre szorító tényezők közül a választások, a kormányprogramban megfogalmazott célok, az elérni kívánt gazdasági, társadalmi, politikai változások ütemezése, illetőleg az ezek érdekében alkalmazott eszközök emelhetők ki. A jogalkotási tervezéskor a politikai döntések felölelik azokat a szándékokat és törekvéseket, amelyeket jogszabályi formában kívánnak megalkotni. A jogalkotási tervek – a Kormány által a parlamentnek benyújtott törvényalkotási program, illetőleg a Kormány munkatervében szereplő rendeletalkotási elképzelések, valamint az egyes minisztériumok jogalkotási törekvései – egyúttal politikai döntések formájában jelennek meg.

Az eredményét tekintve a jogalkotási tervezés az alábbi *tervekben* nyilvánulhat meg.

– *Jogalkotási program és terv*, amely meghatározza az elvégzendő jogalkotási feladatokat, és amelynek

keretén belül a jogszabályok előkészítése és elfogadása is megtervezett.

– A *jogszabály-előkészítés menete*, vagyis annak fázisai, és a csatlakozó eljárások (pl. a konzultáció, a szakértők bevonása, a hatásvizsgálat, az adminisztratív terhek ex ante felmérése) maguk is kellően – lépésről-lépésre, határidők tűzésével – megtervezettek.

A jogalkotás szempontjából a *tervezhetőség folyamatoságot, összehangoltságot, ütemezettséget, a jogrendszer stabilitásának biztosítását*, illetve a kiszámítható és előre látható jogszabályok által a *jogbiztonság megvalósulását jelenti*. Az *előrelátás* a jogalkotásban azt juttatja kifejezésre, hogy a jogszabályok garantálják a jövőbe vetett biztonságot és a kontinuitást. A jó jogszabályok tehát azok, amelyek ezt az előrelátást figyelembe véve nem csak a pillanatnyi állapotból adódó körülményekre vannak tekintettel, hanem a változásokkal is számolnak. A jó jogalkotás előfeltétele tehát a kritikus, minden szóba jöhető variációval kalkuláló tervezés.

A jogalkotás tervezhetőségével kapcsolatban is igaz azonban, hogy a *jogalkotási tervek és ezek ütemezésének meghatározása a mindenkori kormányzati többség kompetenciájába* tartozik. A törvények esetében ugyanis végső fokon a parlament dönt arról, hogy mely törvényjavaslatokat mikor tűzi napirendjére, mennyi időt hagy az egyes javaslatok vitájára, és mikor határoz a törvényjavaslat elfogadásáról.

A tervezés *nem lehet kimerítő* jellegű sem, mert előre nem látható, új körülmények adódhatnak, amelyek indokolhatják a nem tervezett jogszabályok kibocsátását. Bár *a terven kívül minden jogszabály a tervezés kritikája lesz*, de (jog)politikai szempontok a jogalkotási tervek módosítását indokoltá tehetik.

c) A jogalkotás *tervezésének célja többrétű*. Egyrészt *növelheti a jog társadalmi hatékonyságát*, mivel a jogalkalmazás a hatékonyságra vonatkozó visszajelzéssel modifikálhatja a jogalkotás tervezését mind az adott kormányzati cikluson belül, mind az egyes ciklusok között. A tervezéssel az alapvető *jogfejlődés előre meghatározható*, mert nyilvánvalóvá válik, hogy:

– kik, mikor, milyen módon vehetnek részt a jogalkotásban, így a benne résztvevők közötti együttműködés céltudatosabbá és racionálisabbá válik,

– melyek a társadalmilag szükséges és elsősorban feladatok, amelyeket jogalkotás útján kell megoldani,

– a jogalkotás folyamata – ennek megszervezése, gondosabb, kvalifikáltabb lefolyása – kiszámíthatóbb lesz, valamint

– a jogalkotás termékei (a jogszabályok) minősége javul.

– A jogalkotás *politikai tervezésének további célja*, hogy meghatározza a jogalkotási igényeket és lehetőségeket, azokat összehangolja, és ennek követke-

tében biztosítsa a jogalkotás kiegyensúlyozott működését. A jogalkotás *szakmai tervezése* pedig – amit a minisztériumi szakapparátus végez – konkrét iránymutatást adhat a munkafázisokhoz. Természetesen a keretek meghatározása politikai akarat függvénye. Ennyiben tehát a jogalkotás tervezésének céljait a politikai aktor valósítja meg a szakapparátus tevékeny, innovatív és operatív közreműködésével.

d) *Magyarországon* a jogalkotás tervezését a megalapozott és átgondolt jogalkotás, a minőségi és nyitott jogalkotás, a politikai-kormányzati törekvések megvalósításának ellenőrzése stb. érdekében feltétlenül célszerű alkalmazni. A jogalkotásra vonatkozó tervezés *jelenlegi megoldásai* ugyanis nem megfelelőek: bár van orientáló jellegük, de érdemben nem határozzák meg a jogalkotás ütemét. A jogalkotás tervezésének feltételeit tehát meg kellene teremteni, különösen azokat, amelyek normatív előírások formájában rögzíthetők. Ezek közül bizonyos elemek már megtalálhatók – pl. törvényalkotási program,¹³ Kormány munkaterve¹⁴ – de részben hiányoznak a minisztériumi jogalkotási tervek.

A Házaszabály és a Kormány ügyrendje szerint a Kormánynak – megalakulását követően lehetőleg harminc napon belül, egyébként minden ülészak végeén – tájékoztatnia kell az Országgyűlést a következő ülészakra vonatkozó törvényalkotási programjáról, amelyet a Kormány a munkatervével összhangban félévente készít el.¹⁵ *E megoldás* nem alapozhatja meg a tényleges tervezést, mivel az említett orientáló időpontokon kívül más határidőt, illetve részletes feladatot nem tartalmaz.

Az utasítás formájában meglévő miniszteriális jogalkotási programokra¹⁶ vonatkozó rövid szabályozások főbb elemei szerint a minisztérium jogalkotási programja naptári félévekre készül, és tartalmazza az adott félév fő jogalkotási feladatait.¹⁷ Ezek közül elsőbbséget élveznek az uniós jogból, a nemzetközi szerződésekből, a hazai jogszabályokból, az Országgyűlés, a Kormány, az Alkotmánybíróság határozataiból, illetve az ombudsmanok ajánlásaiból eredő kötelezettségek. A jogalkotási programot úgy kell megszerkeszteni, hogy abból kiderüljön a jogalkotási feladat, a felelős szervezeti egység és a személyes közreműködő, a szabályozást megalapozó jogforrás és a határidő. A jogalkotási programot az erre kijelölt szervezeti egység állítja össze a többi szervezeti egység felsővezetőjének javaslatai alapján, és végül a miniszter hagyja jóvá. A tárca jogalkotási programjának összhangban kell állnia a Kormány törvényalkotási programjával és munkatervével. A tárca jogalkotási programja megvalósulásának folyamatos, hetenkénti követését is meg kell teremteni. A felelős szervezeti egység az adott jogszabály előkészítésékor az illetékes felsőve-

zető jóváhagyásával kezdeményezheti a jogalkotási program módosítását. Indokolt esetben a jogszabály előkészítése a jogalkotási programon kívül is kezdeményezhető az illetékes felsővezető egyetértésével. A minisztériumi jogalkotás szabályozásában azonban nincs számon kérhető jogkövetkezménye a tervezés elmaradásának, továbbá a megalapozatlan, felületes tervezésnek.

2. A jogalkotás tervezését befolyásoló elemek

a) *A jogalkotás tervezése a politikai tervezés minőségétől függ*, a különböző politikaterületek (szakpolitikák) növekvő és minőségi problémamegoldási követelményei következtében. A tervezésnek – politika-alakító elemként – meg kell határoznia, hogy hogyan és miképpen várható a felmerült politikai-kormányzati probléma megoldása, és ennek kapcsán adódnak-e jogalkotási feladatok. Áttekinthető és követhető jogalkotási terv ennek hiányában nem készíthető. A tervezés *előfeltétele* az információs bázis, amely a jövőre vonatkozó megállapodások alapját képezi, és tartalmazza azokat a politikai és szakmai megfontolásokat, amelyek befolyásolják a jogalkotás tervezését és a jogalkotási programot, tervet.

A jogalkotással kapcsolatos feladatokat – így a jogalkotás tervezését is – több tényező jelentős mértékben befolyásolja, de *a jogalkotást alapvetően a politika determinálja*, mivel a politika törvényeken, jogszabályokon keresztül közvetítődik, a jogszabályokban politikai döntések konkretizálódnak. Ilyen politikai és jogi *befolyásoló tényezők*:

- a *kormányprogramból* adódó feladatok, amelyek a kormányzati ciklus egészére jelzik a tervezett jogalkotási feladatokat;

- az *alkotmánybírósági* döntésekből, *ombudsmani* ajánlásokból adódó feladatok, amelyek egyrészt a megsemmisített alkotmányellenes jogszabályok korrekcióját, illetőleg a megalkotni elmulasztott jogszabályok pótlását jelentik, másrészt olyan alkotmányi visszasságra mutatnak rá, amelyek jogalkotást tesznek szükségessé;

- *bírósági döntésekből* következő jogalkotási kötelezettségek;

- a *folyamatban lévő* jogalkotási feladatok, amelyek korábbi időszaktól húzódtak át (pl. nagy jelentőségű kodifikációk esetében);

- az olyan *változó társadalmi-gazdasági viszonyok*, amelyek új regulációt vagy újraszabályozást igényelnek, és ennek a jogalkotó feltétlenül eleget akar tenni;

- az *európai uniós tagságból* eredő jogharmonizációs feladatok, amelyek folyamatos jogalkotói tevékenységet keletkeztetnek, illetve a kötelező erővel

nem rendelkező uniós cselekvési programokhoz való igazodás;

– a nemzetközi szerződésekből következő jogalkotási feladatok, ide értve a nemzetközi bíróságok gyakorlata által indokolt szabályozási igényeket is;

– az aktuális politikai törekvésekből adódó konkrét jogalkotási feladatok, amelyekkel a kormányprogram készítésekor nem számoltak, de a kormányzati tevékenység végzése során feltétlenül megoldandó szabályozási igényként jelentkeztek.

E tényezők határozzák meg tehát, hogy *mi lesz a jogalkotási program tartalma, illetve milyen ütemezéssel kell e követelményeknek eleget tenni.* Megjegyzendő azonban, hogy az előzetes tervezést gyakran megváltoztatják az aktuális politikai törekvések, amelyek a jogalkotási terv csúszásához vagy átrendezéséhez vezetnek. A jogalkotás dinamizmusát – a parlamenti kormányzati rendszer logikájából következően – alapvetően a kormányzó politikai erő(k) céljai és törekvései határozzák meg, de ezt a jogalkalmazás által felvetett hiányosságok – amennyiben ezek a korábbi kormányzati ciklusban elhanyagolt jogalkotási feladatokból adódnak – korrigáló módon befolyásolhatják. Az adott parlamenti ciklusban a jogalkotási súlypontok meghatározásakor ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni a korábbi szabályozási igényeket, a jogalkalmazás által jelzett szabályozási fogyatékoságokat; ez ugyanis a választási periódusoktól függetlenül is bizonyos kontinuitást garantál a jogalkotás folyamatára és dinamizmusára.

b) Az egyes jogalkotási feladatok *eltérő típusú tervezést* igényelhetnek, amelyeket azonban egymással összhangba kell hozni. A tervezhetőség szintjei ennek következtében a következők lehetnek.

– *Viszonylag egyszerű ütemezés és előkészítés* valósulhat meg az új jogszabályok esetén.

– *Ennél bonyolultabb tervezést és előkészítést*, nagyobb előrelátást kívánhatnak meg a *módosító jogszabályok*, amelyek megalkotását azok a tényezők alapozhatják meg, amelyek a jogalkotást is determinálják. Attól függően, hogy melyik tényező indokolja a jogszabály módosítását, a tervezés és az előkészítés az egyszerűtől a bonyolultig terjedő széles skálán mozoghat.

– *Tervezhetetlenek* azok a jogalkotási feladatok, amelyek az *aktuális politikai akarat* következményei. Ezek nem illeszkednek a jogalkotási programba, tervbe, és az azokban szereplő feladatokat háttérbe szoríthatják, megakadályozva ezzel az előrelátható, áttekinthető jogalkotást.

– *Más megközelítést, hosszabb távú tervezést* kíván a *(jog)egyszerűsítés programja*, illetve az ezzel összefüggő *deregulációs programok*, a vállalkozások és az egyének *adminisztratív terheinek csökkentésére irányuló programok* megvalósítása is.

– *Az európai uniós jogalkotás saját ütemezés szerint* folyik, amelynek azonban illeszkednie kell a jogalkotási programba, tervbe.

– A tervezhetőség *más dimenziójába* tartozik, de itt is megemlítendő a jogszabály-előkészítés folyamatának, annak egyes elemeinek (pl. hatásvizsgálat, Standard Cost Model módszer alkalmazása¹⁸) tervezése, üzemeltetése.

3. A jogalkotás tervezésének alanyai és módszere

A tervezés *alanyai* a tervezés *irányítói* (politikusok, minisztériumi vezetők) és *annak végrehajtói* (szakapparátus, jogszabály-előkészítők). A jogalkotási tervezés *módszereként* az *ellenáramlatú tervezést* lehet alkalmazni, mivel ez ötvözi a top-down és a bottom-up tervezés jellemzőit. Ez alapján a politikai szféra a jogalkotási célokat többek között a szakapparátus szakmai véleményének figyelembevételével alakítja ki.

A jogalkotási tervezés – tartalma és folyamata szerint – általában a minisztériumi szakapparátus feladata, még akkor is, ha a jogalkotási tervek tartalmi meghatározottsága és elfogadása végső soron politikai döntéshozatal feltételez. A jogszabálytervezetek előkészítésének munkaigényét – a tervezet kidolgozásának, a szakértői megbeszéléseknek, az egyeztetések lefolytatásának stb. idő- és forrásszükségletét – elsősorban a szakapparátus teljesítőképessége határozza meg. Szintén tőlük függ az egyes szakterületek – mint első helyi felelősök – szempontjainak érvényesítése is. Az apparátus többletinformációval rendelkezik a konkrét jogszabály bonyolultságára, a szabályozandó viszonyok szakmai értékelésére és a végrehajtásra vonatkozóan. Már a szakapparátusi egyeztetés során eldőlhet az is, hogy az adott jogszabály költségvetési hatásaival számoltak-e, és ezért a jogszabály egyáltalán elfogadásra kerülhet-e.

Az átgondolt és megalapozott jogalkotási tervezés azonban nem nélkülözheti a *politikai* szempontok szerinti *felülvizsgálatot* sem. Az időszűrés, a költségvetési hatás, az érdekcsoportokkal való egyeztetés szükségességének megítélése a jogalkotás során politikai mérlegelés kérdése is, ezért a tervezés során biztosítani kell a folyamatos politikai felülvizsgálat lehetőségét, ami elsősorban a minisztérium politikai vezetésének feladata. Hazánkban azonban *hiányzik* a jogalkotási tervezés módszertana, valamint a tervezéssel foglalkozó felkészült szakapparátus is.

4. A jogalkotás tervezésének tárgya és eredménye

A tervezés *tárgya* az irányítói és a végrehajtói *döntések halmaza*, vagyis az egymással összefüggő, vagy

gyakran ellentmondó politikai elképzelések (általában) többségi döntéssé alakítása, ezek valamilyen formában történő megjelenítése, illetve ezek alapján a jogszabálytervezetek kidolgozása, véleményezése, az egyeztetés, az azokról való döntés, és a megfelelő jogforrási formában való kihirdetés.

a) A jogalkotás tervezésének *eredménye* rendszerint a *jogalkotási programokban* – mint sajátos tervformákban – ölt testet. A jogalkotási program léte már önmagában jelzi, hogy a jogalkotó szervek számára fontos a jogalkotás átgondoltsága, valamint megalkotásával körvonalazódik, hogy milyen szerepet kap a jogalkotás a kormányprogramban foglalt célkitűzések megvalósításában. A *jogalkotási programok a politikai erők, a gazdaság szereplői, illetve a polgárok számára* – a nyilvánosságon keresztül – az alábbiakat *biztosítják*.

– *Egyfelől előzetes információt* az elkövetkező időszak *jogalkotási tárgyköreiből*. A program tartalma alapján is ismertté válik, hogy milyen jogszabályok megalkotását tervezi a parlament, a Kormány, illetve az egyes minisztériumok. Ez lehetővé teszi a jogalkotással érintettek számára, hogy az őket érintő tervezetek véleményezését időzíteni tudják, illetve politikai, gazdasági, szakmai tevékenységük ütemezését a jogalkotási elképzelésekhez igazíthassák.

– *Másfelől a jogalkotás kiszámíthatóságát, a szabályozásra kerülő életviszonyok előzetes megismerhetőségét, mert a program erre vonatkozóan hozzáférhető információkat tartalmaz.* Nyilvánvalóvá válik, hogy a jogalkotási produktumok közül melyek azok, amelyek elkészítését előre megtervezték, és mely jogszabályok azok, amelyek „terven felül” kerültek megalkotásra.

– *Információt ad a jogalkotás megalapozottságára és a felmerülő szabályozási igényekhez való alkalmazkodó-képességre vonatkozóan, ami a program átgondoltságának, áttekinthetőségének és rugalmasságának függvénye is egyben.*

– *Végül információt szolgáltat a jogalkotás teljesítésére, ami a programba foglaltak teljesítésének értékelésével történhet, vagyis annak vizsgálatával, hogy a jogalkotás során mennyiben történt meg a terv „teljesítése”, illetve milyen mértékű a „lemaradás”.*

b) *Az igényes jogalkotási program jellemzői a komplexitás, a szelektivitás, a konzisztencia, a megalapozottság, a stabilitás és a rugalmasság.*

A *komplexitás* egyszerűen a tervezés tárgyából – a jogalkotás összetettségéből és bonyolultságából – adódik, másrészt – a jogalkotó szervek közötti együttműködés biztosítása érdekében – ezek tevékenységének összehangolásából következik.

A *szelektivitás* lehetővé teszi az egyes politikai elképzelések közötti prioritás kialakítását, és annak eldöntését, hogy azok közül melyek és milyen

ütemezéssel kerüljenek be a jogalkotási feladatok közé. A válogatás lehetősége azonban az elkészített jogalkotási program vagy terv keretén belül már csak abban az értelemben áll fenn, hogy az újonnan keletkezett, fontosnak minősülő politikai érdekek jogalkotási feladatként megfogalmazásra kerülhetnek. Ennek azonban úgy kellene megtörténnie, hogy ne veszélyeztesse a jogalkotási program, terv megvalósítását.

A *konzisztens és megalapozott* jelleg megköveteli, hogy a jogalkotási feladatokat és a jogalkotó szervek erre irányuló tevékenységét egységesen és koordinatív módon szemlélve, kellő indokoltsággal alátámasztva határozza meg.

A program *stabilitása* a jogalkotás kiszámíthatóságát hivatott biztosítani. Ugyanakkor rögtön megjegyzendő, hogy a jogalkotási programnak számolnia kell a gazdasági és politikai folyamatok változásaival, illetve ezeknek a program módosítására gyakorolt hatásaival. Ennyiben érvényesülnie kell a *jogalkotási program rugalmasságának és nyitottságának*.

c) A jogalkotási terv kapcsán indokolt körvonalazni azt is, hogy *mi kerüljön a jogalkotási terembe, vagyis mi legyen e terv tartalma.* Ennek meghatározásához az alábbi kérdéseket kell feltenni és megválaszolni.

– *Melyek legyenek a távolati célok, milyen részfeladatokat szükséges elvégezni a távolati cél elérése előtt.* Például már adott jogszabálytervezet elkészítése előtt indokolt bizonyos egyeztetéseket lefolytatni, és a megvalósításhoz támogatásokat szerezni. A tervezésnél kell határozni arról is, hogy esetleg először célszerű a szabályozás koncepciójának elkészítése és elfogadása, majd ezt követően kerüljön sor a részletes normaszöveg kidolgozására.

– *Melyek legyenek az elsőbbséget élvező, legfontosabb célkitűzések, különösen az aktuális politikai elvárásokra tekintettel.* Számolni kell azzal, hogy a jogharmonizációs igények és az alkotmánybírói döntésekből következő feladatok átrendezhetik a tervet.

– *Milyen jellegű tevékenységet kell elvégezni a cél elérése érdekében.* Ide sorolható – többek között – az átfogó jellegű, jelentős törvények megalkotásánál kodifikációs bizottság felállítása, az előzetes hatásvizsgálatok elvégzésére vonatkozó időszükséglet meghatározása, a fennálló normaanyag utólagos hatásvizsgálatának elvégzése, a végrehajtás tapasztalatainak összegyűjtése, az egyeztetési mechanizmusok kialakítása és működtetése, a különböző szakértők igénybevételének ütemezése, a jogszabálytervezetek átdolgozásával kapcsolatos kapacitások, források kalkulációja stb.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a tervben meghatározott időszak alatt változhat a tevékenységek jellege és intenzitása, ezért feltétlenül át kell tekinteni a személyi és anyagi feltételeket.

A célok egyértelmű kitűzése hatékonyabbá teheti a munkát, ezért a lehető legpontosabban meg kell határozni az adott időszakra előírányzott célokat: világosan meg kell fogalmazni, hogy utólag egyértelműen meg lehessen állapítani, mennyiben sikerült teljesíteni a célkitűzéseket. A jogalkotási célok figyelmeztetnek és emlékeztetnek arra, hogy mit kell a jogalkotásnak elérnie. Ha a cél nem kellően körvonalazott, akkor előfordulhat, hogy rossz lesz a haladási irány. Ezért indokolt rész célkitűzéseket meghatározni, a határidők betartását folyamatosan figyelni, illetve az eltérés okait feltárni, és a tervet ezeknek megfelelően korrigálni. Fontos a visszacsatolás, az elért eredmények folyamatos összevetése a célokkal.

5. A jogalkotás tervezésének módszertana

a) Jelenleg a Kormány által készített törvényalkotási program és munkaterv készítésének gyakorlata szerint az egyes tárcák jelzik a Miniszterelnöki Hivatalnak (MEH), hogy az adott időszakban mely jogszabálytervezeteket kívánják a Kormányhoz benyújtani. A tárcák által készített előzetes ütemezést a MEH a tárcákkal egyeztetve rangsorolja, és az ennek alapján készült törvényalkotási programot, illetőleg a Kormány munkatervét végül a Kormány fogadja el. A törvényalkotási programot aztán a Kormány nyújtja be az Országgyűléshez, amit az – jellemzően – elfogad. Gyakran előfordul, hogy a tárcák nem kellő alapossággal mérik fel, hogy adott tervezet mikorra készíthető el olyan formában, hogy az ténylegesen a Kormány ülésére kerülhessen. Ennek okai, hogy a tervezet kidolgozása késik, az egyeztetések elhúzódnak, nincs reálisan tervezve a költségvetési fedezet, hiányzik a kellő politikai támogatottság stb. A következmény pedig általában az, hogy a jogszabálytervezet jelentős késéssel kerül benyújtásra, vagy a tervezett időszakban ez meg sem történik, így a törvényalkotási program, illetőleg a Kormány munkaprogramja „borul”, aminek legtöbbször nincs érdemi következménye (szankciója). Jelenleg nincs átgondolt tervezés tárcaszinten sem, mert ehhez hiányzik mind a normatív szabályozás, mind a tervezés módszertana, mind pedig a megfelelő felelősségi és szankciórendszer.

A tervezés *normatív szabályozása* több szinten képzelhető el.

- A *jogalkotási törvénynek* kellene a tervezést részletesen, az előkészítés egyes fázisaira vonatkozó keret-határidők és a felelősök megjelölésével szabályoznia, azzal, hogy a Kormány és a minisztériumok a saját terveiket ennek figyelembevételével készítsék el úgy, hogy a tervek egymással összhangban álljanak. Ezen túl utalnia kellene a jogalkotás tervezésére

(a Kormány és a minisztériumi szinten kidolgozandó jogalkotási programra vagy tervre), továbbá a jogszabály-szerkesztésre vonatkozó módszertan kidolgozásának kötelezettségére. Ezt figyelembe véve a Kormány jogalkotási programját és munkatervét, a minisztériumi munkatervet és a minisztériumi tervezést az egységes módszertan szerint kellene előkészíteni és megvalósítani. Másrészt a jogalkotási törvénynek a jogalkotási program, terv előkészítésére és megvalósulásának nyomán követésére vonatkozóan is kellene rendelkezést tartalmaznia. Harmadrészt szankciót kellene meghatároznia a nem megfelelő tervezés, annak elmaradása, a nem megfelelő jogszabály-előkészítés (pl. egyeztetések, véleményezések, hatásvizsgálat, SCM-módszer) menetének be nem tartása esetére.

- A jogalkotási folyamatot – és ezen belül különösen ennek tervezését – a jogalkotási törvényen túl a mindenkori *Kormány ügyrendjének* kell meghatároznia. A jogalkotási törvény fentebb említett keretszabályai alapján tehát a *Kormány ügyrendje* tartalmazhatja a Kormány vonatkozásában részletesebb rendelkezéseket.

- Az egyes minisztériumok vonatkozásban a tervezésről a *szervezeti és működési szabályzat* vagy *egyéb jogforrás* (pl. utasítás) tartalmazhatja hasonló rendelkezéseket.

- A *módszertanok* tekintetében kidolgozásra kerülhetne a jogalkotási programok, tervek és a munkaterv tervezésének módszere, illetve a jogszabály-előkészítés menetének ütemtervszerű leírása és a kapcsolódó eljárások (hatásvizsgálat, SCM-módszer) módszertana.

A szabályozásnak meg kellene határoznia, hogy az egyes tervek mennyi időre szólnak, a bennük meghatározott feladatoknak milyen az *ütemezése*. Az ütemezésnél figyelembe kell venni egyrészt a jogalkotó szervek sajátos munkarendjét, hatásgyakorló formáikat, a döntés-előkészítés és döntéshozatal folyamatát és formáit, másrészt a kormányzati ciklusból adódó sajátosságokat. A parlament és a Kormány legitimációs okokból érthetően a rövid idejű – a parlamenti ciklushoz igazodó – politikai orientálódást preferálja, még akkor is, ha a politikai tervezésnek szükségszerűen hosszabb időszakra kellene alapozódnia. A kormányzati ciklus – mint a jogalkotási tervezés kerete – azért meghatározó, mert a kormányprogram erre az időintervallumra készül: ez foglalja össze a politikai törekvéseket és szándékokat, amelyek nagy része törvényhozási úton, vagy más jogalkotás formájában valósíthatóak meg. A kormányprogram adott parlamenti ciklusra szól, de ennek konkretizálása általában évekre, vagy fél évekre lebontva történik, ami egyúttal ütemezést is jelent. Ennek során az előreláthatóság és kiszá-

míthatóság szempontjának feltétlenül érvényesülnie szükséges. A kormányprogram gyakran kifejezetten nevesít meghozandó törvényeket, bár ezeket ritkán ütemezi. Az ütemezést a jogalkotási tervekben kell elvégezni, mégpedig oly módon, hogy általában három időpontot indokolt meghatározni: a tervezetek elkészítésének, benyújtásának, és elfogadásának idejét. Bizonyos esetekben szükség lehet a hatályba lépés rögzítésére is. A jogalkotási terv részletezésének fontossága a nagyobb pontosság és a jobb áttekinthetőség érdekében mellőzhetetlen: egyes részfeladatok teljesítését, egyes tevékenységfajták befejezésének időpontját, a korrekciós mechanizmusok beépítését és alkalmazását követeli meg. Esetleg indokolt lehet jelentést készíteni az elért eredményekről, a szükségessé vált korrekciókról, a módosítások indokairól. A tervezésnél számolni kell az ezekkel kapcsolatos döntési igényekkel is.

A jogalkotási tervezésnek egyik nélkülözhetetlen eleme a *jogalkotási program, terv előkészítése és megvalósulásának nyomon követése*. Erre azonban általában – legtöbbször az időhiány miatt – nem kerül sor. Az elmaradás következménye gyakran eredményezi azt, hogy nincs mód a terv megalapozottságának előzetes, illetőleg a tervezési folyamatba beépített ellenőrzésére. A terv előkészítése és értékelése során az alábbi szempontokat indokolt figyelembe venni.

- Vannak-e a tervben túlzások, buktatók, hibák, illetőleg van-e lehetőség az ebből származó problémák áthidalására. Ki lehet-e dolgozni megoldási módokat arra az esetre, ha felmerülnek ezek a problémák. Kinek és mikor – a terv kidolgozásának fázisában – kell jeleznie a fenti problémákat, illetőleg kinek és hogyan kell ezeket orvosolnia.

- Vannak-e a tervnek olyan kevésbé fontos részei, amelyeket a lényegesebb szempontok érvényesítése érdekében figyelmen kívül lehet hagyni. Ki jogosult erre és milyen formában.

- Hogyan biztosítható a terv maximális rugalmassága az időbeli ütemezésre és a forrásokra tekintettel. Hogyan lehetséges a nehézségek és a lehetőségek felmerülésekor a lehető leghamarabb alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez.

- Van-e mód vagylagos cselekvési programok beépítésére a tervbe az előre sejtető problémák orvoslása és a kedvező lehetőségek kihasználása érdekében. Hogyan módosítható a terv az új információk ismeretében. Kinek, mikor kell ezt végrehajtania.

A Kormány jogalkotási programja tervezésben indokolt lenne a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter¹⁹ és az igazságügyért felelős miniszter feladatkörét pontosabban és részletesebben meghatározni.²⁰ A programalkotásra vonatkozó szükséges módszertan kidolgozását is a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek és az igazságügyért

felelős miniszternek kellene elvégeznie. Az igazságügyért felelős miniszter a jogszabály-előkészítésben kaphatna hangsúlyosabb szerepet, különösen a jogszabály-szerkesztési szempontok következetes érvényesítése érdekében.

A jogalkotási program elkészítésének elmaradása, nem megfelelő színvonalú előkészítése a *szakapparátus szintjén* a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben²¹ meghatározott *szankciók tényleges alkalmazásával* járhatna. *Miniszteri mulasztás esetén* a felelősségre vonás politikai jellegű lehet, és ilyenként ezt a miniszterelnök és/vagy a parlamenti ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező országgyűlési képviselők gyakorolhatnák. Ha az Országgyűlés nem fogadja el a jogalkotási programot, felmerül a parlamenti többség és a Kormány közti bizalom megrendülése. Ennek esetleges következményei az alkotmányjogban – pl. bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás – egyértelműek. Egyéb – nem jogi és politikai – szankcióként elképzelhető lenne a jogalkotási terven felüli – és politikailag adott időpontban nem prioritást élvező – tervezetek, vagy a nem megfelelően egyeztetett, illetőleg az olyan tervezetek Kormány elé vitelének megakadályozása, amelyeknél a szükséges hatásvizsgálatot nem végezték el.

b) A tervezés *folymatelemei*²² alapvetően a döntéshozatal szakaszainak feleltethetők meg, és ezek alapján a jogalkotás tervezésének folyamatai is megállapíthatók. Ebből következik, hogy a tervezés során is:

- meg kell határozni a célt, vagyis az elérni kívánt állapotot,

- elemezni szükséges a kiindulási helyzetet, problémát,

- számba kell venni az erőforrásokat,

- prognózist kell felállítani, vagyis meg kell határozni, hogy a jogalkotás következtében, illetőleg ennek hiányában hogyan alakulna a társadalmi, gazdasági, szociális és egyéb környezet,

- jogalkotási tervváltozatokat szükséges kidolgozni, ezeket értékelni kell, illetve meg kell hozni a döntést, vagyis el kell fogadni a jogalkotási tervet,

- a döntést végre kell hajtani, megfelelő mérési technikával meg kell bizonyosodni arról, hogy a döntés elérte-e a célját (ellenőrzés), azaz minden, a jogalkotási tervben szereplő jogszabályt megalkottak-e,

- ha eltérés van a terv és a tényleges helyzet között, az eltérést elemezni szükséges, és erről a visszacsatolást biztosítani kell. Megjegyzendő azonban, hogy a jogalkotási terv természetéből adódóan a visszacsatolás eredményére a politika vagy tekintet van, vagy pedig nem veszi tudomásul.

c) A jogalkotás tervezésekor *figyelembe veendő követelmények és elvárások* – amelyek a tervezés mód-

szertanának az alapját képezhetik – az alábbiakban foglalhatók össze.

ca) A tervezés során *elsőként meg kell határozni a konkrét jogalkotási feladatokat*, mégpedig a rendelkezésre álló és elemzett információk alapján. Arra kell törekedni, hogy ezek értékelésekor célként az optimális megoldás kidolgozása kapjon kiemelt szerepet. Az adott időszakban elvégzendő jogalkotási feladatok megtervezésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni az egyes jogszabályok tervezetének elkészítéséhez *szükséges időt*: figyelembe kell venni a normaszöveg tervezetének elkészítési és kidolgozási időtartamát, az ezt követő és lefolytatandó egyeztetések és konzultációk, továbbá az ezek alapján indokolt alternatívák elkészítése időszükségletét. Ehhez *a kormányzati döntéshozatali mechanizmus működését szükséges alapul venni*, különösen a szakmapolitikai és a közigazgatási egyeztetés folyamatát, a Kormány kabinetjeinek, az államtitkári értekezleteknek, illetőleg a Kormány üléseinek ütemét, időpontjait és munkarendjét. Számolni kell az itt meghozott döntések következményeivel (mint pl. további egyeztetések elrendelése), a végleges kormánydöntés várható időpontjával, valamint – ha a jogalkotás ebben a fázisban befejeződik, akkor – a jogszabály kihirdetésének és a hatályba léptetésének idejével. Természetesen ez *jogszabály-típusonként változhat*, mivel törvényalkotás esetén a parlamenti plenáris és bizottsági üléseket is figyelembe kell venni, továbbá kalkulálni kell a köztársasági elnök jogosítványainak gyakorlásával is (visszaküldés vagy előzetes normakontroll lehetősége).

cb) A tervezéskor *fel kell mérni* a jogalkotási feladat megvalósításához szükséges *személyi kapacitásokat és anyagi eszközöket*, illetőleg ráfordításokat: a *szakapparátus* jogszabálytervezetének elkészítéséhez szükséges *teljesítőkéességét*, az igénybe veendő *szakértői közreműködés* idő- és költségigényét, ezek egymásra gyakorolt hatását, az egyeztetés során felmerülő *alternatívák vizsgálatának* költségeit, a *társadalmi és szakmai viták*, illetőleg a *véleményezési eljárások* kapcsán fellépő igényeket és ezek forrásait. Szintén itt kell meghatározni a *hatásvizsgálatok* lefolytatásához szükséges összes feltételt.

cc) A jogalkotási terveket *más tervekkel összhangban* szükséges elkészíteni, mert csak ez biztosíthatja a kormányzás összehangoltságát és döntéshozatali hatékonyságát. Ezért a jogalkotási terv készítésekor mellőzhetetlen a *költségvetési tervezéssel* való konszonzancia, ami a jogszabályok végrehajtásának alapvető feltételrendszerét határozhatja meg mind személyi, mind pénzügyi-dologi vonatkozásban. Gyakran előfordul, hogy valamely tárca által feltétlenül indokoltnak tartott, esetleg a kormányprogramban is szereplő jogalkotási feladat azért nem végezhető el, mert a tervezett jogszabály végrehajtásához hiány-

zik a költségvetési fedezet. Az ilyen jogszabályok kidolgozása nagyrészt felesleges, mert kapacitást von el más jogalkotási feladatoktól, és hiába készülnek el a végleges, egyeztetett tervezetek, pénzügyi fedezet nélkül úgysem kerülnek elfogadásra. E jogszabályok kidolgozása már a tervezés fázisában megtakarítható, ha a jogalkotási terv összhangban van a költségvetéssel. Különösen fontos, hogy a jogalkotási terveket összehangolják a *fejlesztési tervekkel*, mert általában ez utóbbiak megvalósítása rendszerint jogszabályok sorának módosítását, vagy új jogszabályok megalkotását involválja. Ha a kormányzás jelentős mértékű átalakítást tervez, és ennek érdekében ún. *reformterveket* készít, ezek szintén intenzív jogalkotást feltételeznek.

cd) A jogalkotási terveknek meg kell felelniük bizonyos *állandó formai követelményeknek*, amelyek jelenleg is normatív formát öltenek (mint pl. a törvényalkotási program, illetőleg a Kormány munkaterve). A törvényalkotási programról, a Kormány munkatervéről, a minisztériumok munkaterveiről való döntés tehát egyúttal jogalkotási program, a program pedig kölcsönhatásban lévő elemek rendezett viszonyát jelenti. A programelemek rendszerint igen sokfélék, amelyeket több különböző tényező, hatás és befolyás alakítja. A *jogalkotásban előforduló programelemekre* általában a *következők gyakorolnak hatást*:

- *jogi és adminisztratív szabályok*, mint normatív kööttségek, amelyeket kötelező betartani, illetőleg amelyeknek eleget kell tenni;

- *különbéle politikai megbízások és megrendelések*, az újításra vagy a fennálló megőrzésére irányuló javaslatok, amelyeket figyelembe kell venni, és számolni kell velük;

- *politikai támogatások*, illetőleg *ellenállások*, amelyek a program megvalósulását vagy segítik és támogatják, vagy gátolják és akadályozzák;

- *a program végrehajtásában érdekelt szempontjai*, illetőleg az ezzel szembenállók törekvései, amelyek elősegíthetik vagy hátráltathatják a jogalkotási törekvések megvalósulását;

- *szakértői munkák*, amelyek egyrészt elősegítik a programelemek megalapozottságát, másrészt időbeli megvalósulásukat modifikálhatják;

- *a jogszabályok végrehajtása által érintettek befolyása*, ami az egyes programelemek indokoltságát erősítheti vagy gyengítheti;

- *a rendelkezésre álló infrastruktúra*, pénzügyi, humán erőforrások, amelyek nélkülözhetetlenek a program megvalósításhoz.

E *programelemeket körültekintően* kell megvizsgálni, mert a program végrehajtása nagymértékben e tényezőktől és befolyásoktól függ. Nem várható együttműködés a program végrehajtásában, ha adott programelemmel szemben *jelentős ellenállás* alakul

ki. Ezért már a programkészítéskor számolni kell az érdekeltek felmerülésével, és gondoskodni szükséges ezek feloldásáról. Ha ez nem történik meg, a *program végrehajtása csúszhat*, késést szenvedhet vagy *akár zátonyra is futhat*: halogatás alakul ki, nagyon lassan történik a megvalósítás, a megtervezett folyamatok szétzilálódhatnak, az idő múlásával az események veszik át az uralmat a program végrehajtása felett. Ennek *szimptomái* általában a különböző politikai vagy költségvetési megfontolásokra való hivatkozásokban, a szakértelem hiányában, a rosszhiszemű tárgyalások és egyeztetések formájában szokott jelentkezni, és végül a programban foglaltak elodázását eredményezi, vagyis a tervezés félresiklik.

II. A jogalkotás koordinációja

A koordináció a jogalkotás során olyan *összehangolás*, *összhangba hozás*,²³ egymáshoz igazítás, aminek az *összhatás elérését* szolgálja: a jogalkotásban *részvevők együttműködését*, az *egymást kiegészítő tényezők együttes megnyilvánulását*, és olyan jogszabályok megszületését, amelyek alkalmasak a kitűzött cél elérésére, vagyis a célzott hatás kiváltására, és ezt hatékonyan, hatásaiban optimálisan teszik lehetővé, mind az időráfordítás, mind a költségek, mind pedig a végrehajthatóság vonatkozásában. A jogalkotás koordinációja *nem választható el a kormányzás koordinációjától*, mivel kormányzás nem létezik koordináció nélkül, így a kormányzás egyik összetevőjét jelentő *jogszabályalkotás koordinációja is mellőzhetetlen követelmény*. A koordináció *minősége* elsősorban attól *függ*, hogy a politikai elvárások teljesítése mennyi időt hagy a szükséges egyeztetések lefolytatására, az érintett társadalmi és gazdasági érdekcsoportok képviselői szerveinek bevonására, szempontjaik, észrevételeik figyelembevételére. Ha ez csak eseti jelleggel és eltérő mértékig biztosított, akkor a koordináció nem teszi lehetővé a jogszabály majdani címzettjei helyzetének és érdekeinek pontos feltárását, a kibocsátandó jogszabály kellő megalapozottságát, ami elégedetlenséget és az akceptálás hiányát eredményezi.

A koordináció kiemelkedő jelentőségű az *összkormányzati érdekek és a tárcaérdekek konfliktusának kezelésében*. Mivel a politikai megrendeléseknek megfelelő szakmai alternatívák az egyes tárcaéknál készülnek, szükség van olyan *intézményi mechanizmusra*, amelyik a tárcaékkal (tárcaérdekekkel) szemben a Kormány szintjén alkalmas az összkormányzati érdekek érvényesítésére, a tárcaérdekekkel szembeni szakmai-politikai ellensúly képzésére. Ennek kell megakadályoznia, hogy a tárcaérdekek ne öröljék fel az összkormányzati elképzeléseket, és az egyes tár-

cákkal szemben esetleg jelentős átalakításokat is keresztül lehessen vinni. A minisztériumi *szakapparátus* ugyan *csak a döntés-előkészítést* végez, és a döntéshozatalt befolyásolja, döntési joga elvileg nincs, továbbá kötik a politikai szempontok és megfontolások, de ezek gyakran csak általánosan kerülnek körülírásra, illetőleg csak egy-egy szűk problématerületet részleteznek. Ilyen esetekben a *szakapparátus dönt* arról, hogy adott problématerületből mit válasszon ki, mire helyezze a hangsúlyt, és milyen alternatívákat ajánljon a megoldásra vonatkozóan, vagyis előfordulhat, hogy a jogszabály politikai koncepcióját is a szakapparátus dolgozza ki, vagy legalábbis jelentős mértékben befolyásolja. A minisztériumi szakapparátus kiemelkedő helyzetéből következik, hogy a döntési alternatívák tartalmának alakítása érdekében az *érintettek* – különböző szervezeteik és más érdekérvényesítést biztosító alakzataik útján – *formális és informális módon*, közvetve és közvetlenül a minisztériumi jogszabály-tervezetek készítőihez fordulnak, és rajtuk keresztül kísérik meg a leendő jogszabály alakulását befolyásolni. Ez különösen akkor fordul elő, ha a kormányzati döntési tartalom politikai meghatározásánál nem volt mód és lehetőség ezek kialakítására hatást gyakorolni. Így ez a tény szintén növeli a *szakapparátus manőverezési lehetőségeit*, bizonyos esetekben nem zárva ki az ún. miniszteriális külön-érdekek megjelenítését, döntési tervezetekbe foglalását sem. Ezért alapvető kérdés, hogy a politikai döntéshozók mennyiben képesek kihasználni a miniszteriális szakmai többlettudást, és milyen a viszony a mindenkori kormányerő(k) és a szakapparátus között. Nagyon sokszor az ún. tárcaérdek valójában a tárca szakapparátusának érdekét jelenti, amit a minisztériumon belül is „tárcaérdekként” állítanak be, és a kormányzati egyeztetési folyamatok során is tárcaérdekként jelenítenek meg, jöhetnek pusztán az adott szakapparátus külön-érdekéről van szó. Olyan *mechanizmust* kell tehát találni, amely képes garantálni az egyes tárcaéknál a jogszabálytervezetek tartalmi alakulása kapcsán a külön-érdekek kiszűrését, és az összkormányzati érdekek érvényesülését. Ennek kell biztosítania a horizontális konfliktusok kezelését, az egyes tárcaéknál „érdekérvényesítő” képességének, „erejének” kiegyensúlyozását. Ha ez az intézményrendszer és mechanizmus hiányzik, nem működik megfelelően a kormányzati szintű koordináció, és így a Kormány sokszor rögtönöz, intézkedései töredékesek és kapkodóak, a döntései átgondolatlanok és megalapozatlanok lesznek. Olyan mechanizmusokra, eljárásokra, metódusokra van szükség, amelyekkel a jelzett problémák elkerülhetőek és kiküszöbölhetőek. Ezt a jogszabálytervezetek kidolgozása során, az egyes munkafázisok kapcsán kell meghatározni. Emellett talán segítséget nyújtana, ha

a jogszabály-előkészítés koordinációja határozottabb formában történne, ennek irányítása átgondoltabb volna, illetve megvalósulását egyszerűsíteni és javítanák. Ez utóbbi a jogszabály-előkészítési folyamat átláthatóságával, illetve az elektronikus – és nem papír alapon folyó – ügyintézés kialakításával biztosítható. Ez nem csak az egyeztetésekhez szükséges időt rövidítené le, hanem lehetőséget adna a különböző észrevételek és vélemények kölcsönös megismertetésére is.

A jogszabályok előkészítési rendszere és az államigazgatási *egyeztetési mechanizmus* jelenleg csak kis mértékben átlátható, a társadalmi nyilvánosság csak eseti jelleggel és eltérő mértékig biztosított, mert a jogalkotási folyamat indokolt esetekben sem teszi lehetővé a *szükséges mértékű társadalmi részvétel* és közreműködés megfelelő formáit és módszereit. Ezért lehetőséget kell teremtenie arra, hogy valamennyi érintett számára *követhetővé váljon a jogszabályok előkészítése*, ami e folyamat vázlatos áttekintését indokolja.

III. A jogszabály-előkészítés tervezése és koordinációja

1. A jogszabálytervezetek kidolgozásának *első munkafázisát a politikai elképzelések és megfontolások meghatározása*, továbbá *a keretfeltételek vizsgálata* jelenti. Ez feltételezi a politikai megrendelés pontos, világos, és számon kérhető megfogalmazását, amit az adott jogalkotásért felelős minisztérium vezetése számára alapvető, ún. kiindulási javaslatként kell előterjeszteni. Ma gyakran előfordul, hogy a politikai elképzelések nem kellően megalapozottak és kidolgozottak, ezért a jogalkotási megrendelés is homályos és gyakran félreérthető. Ha azonban ez a munkafázis hiányzik, vagy a politikai elképzelések nem egyértelműek, akkor a jogszabálytervezet előkészítése már e fázisban félrecsúszhat.

A megbízói (politikai) akarat általánosság szintjén történő megfogalmazása gyakran csak a joganyag megtalálását és a jogszabályszerkesztői munka végeredményének körülbelüli meghatározását teszi lehetővé. A jogszabályszerkesztés menete csak akkor tekinthető zökkenőmentesnek, ha a megbízó már a kezdet kezdetén a lehető legrészletesebben, jogalkotási *instrukcióban* fejt ki a szabályozási szándékát.²⁴ Bár a jogszabályszerkesztő az instrukciókkal történő kommunikáció fogadó oldalán helyezkedik el, a lehetőségeihez mérten mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a feléje irányuló kommunikáció sikeres és teljes legyen. Érdemes lenne a hasznos instrukciókról *tájékoztatót* küldeni a megbízó részére mind általánosan, mind az egyedi probléma kapcsán,

vagy el lehetne készíteni a *jogszabályszerkesztés instrukcióiról szóló kézikönyvet*. Megfontolandó *kérdéskatalógus* összeállítása, amely a jogszabályszerkesztőben felmerült kérdéseket logikai sorrendben tartalmazza. Ez azonban csak akkor vezet eredményre, ha a megrendelő a kérdésekre egzakts és kimerítő választ tud adni. A megbízó akaratának másik megismerési módja a folyamatos *konzultáció*, amelynek leginkább javasolt formája az instrukciók kézhezvétele és előzetes áttanulmányozása utáni, de még a kezdeti fázisban megtartott *találkozó*.²⁵ Az instrukciók akkor tekinthetők a leghatékonyabbnak, ha a következő szempontokat figyelembe veszik és *tartalmazzák*:²⁶ a szükséges háttér-információkat;²⁷ a jogalkotás alapvető céljának világos és teljes meghatározását; az alapvető cél eléréséhez szükséges eszközöket;²⁸ az összes eddig ismert – akár jogi, akár társadalmi vagy végrehajtási-igazgatási – tapasztalatot;²⁹ az ezekből levont következtetéseket, illetve a meglévő vagy várható nehézségeket.

2. A koncepcionális elképzelések alapján a *második fázisban* a jogalkotás szempontjából releváns *információk gyűjtése és feldolgozása*, illetőleg *értékelése* következik, mivel adott jogalkotási probléma csak megfelelő ismeretek alapján elemezhető. Ezt a jogszabálytervezet kidolgozásáért felelős szaktárcának kell teljesítenie. Ennek során az ügyszak szerinti előadóknak – az illetékes osztályok vagy főosztályok munkatársaival együtt – a lehető legtöbb információs forrást fel kell tárni. Természetesen már ebben a fázisban indokolt bevonni más minisztériumok reszortjait, a tudomány képviselőit, az érintett érdekszervezeteket és társadalmi szervezeteket, vagy esetleg szakértőket, mivel így új szempontok, megfontolások merülhetnek fel. Szóba jöhet előkészítő bizottságok alkalmazása, illetőleg szakértői vélemények kérése is. Az információk alapján felvetődhet a politikai megrendelés módosításának a szükségessége, ezért fontos a *visszacsatolás* mechanizmusának megteremtése. Ha ugyanis az információk alapján kiderül, hogy a politikai elképzelések jogalkotással nem valósíthatók meg, elkerülhető a felesleges jogszabályok megszületése. E fázis kapcsán *két problémára* feltétlenül utalni kell: *egyrészt* arra, hogy nagyon gyakran *nincs elegendő idő* a releváns információk feltárására és értékelésére, így a jogszabálytervezet kidolgozásának további menete sem lesz kellő módon megalapozott. *Másrészt*, ha már e szakaszban sem működik a szükséges *koordináció*, az információhiányt, és nem kellő előkészítettséget eredményezhet.

3. A *harmadik fázis a jogszabály koncepciójának*³⁰ – az ún. legfontosabb téziseinek – az előkészítése, ami a tervezett jogszabály leglényegesebb tartalmi elemeit foglalja össze, és a konkrét tervezet kidolgozásának alapját jelenti. Terjedelmes vagy bonyolult jogsza-

bály esetében a tervezet elkészítése előtt lehetséges a vázlatkészítés is. A jogszabályszerkesztő a vázlatlathatónak teheti a végeredmény formáját, szerkezetét és főbb vonalaiban megfogalmazott tartalmát.³¹

A koncepció kidolgozása adott esetben belső munkacsoportok létrehozásával, szakmai bizottságok alkalmazásával, az egyes – akár tárcán belüli, akár tárcák közötti – reszortterületek képviselőinek megbeszéléseivel és egyeztetéseivel történhet, ami ismét koordinációt feltételez, és alkalmat ad a felmerülő vitás kérdések és várható problémák tisztázására. A szabályozási koncepció akkor megalapozott, ha az a korábbi szabályozás tapasztalataira épül. Ezt különösen a megalapozó tanulmányok, a korábbi szabályozásra vonatkozó utólagos – vagy az új szabályozást előkészítő előzetes – hatásvizsgálatok, továbbá az adott terület szakmai érdekképviseleti szerveinek és a civil szervezetek közreműködésével készített elemzések és társadalmi vitaanyagok szolgáltatathatják, ezért ezek *becsatornázása* a jogalkotás e fázisában mellőzhetetlenek. Fontos követelmény, hogy az elkészült koncepciót a minisztérium *politikai és szakmai vezetése megvitassa*, mert csak így biztosítható a politikai és igazgatási szempontok összehangolása. A mai gyakorlatban ilyen jellegű koncepció legtöbbször nem készül, vagy csak az átfogó, terjedelmes és komplex szabályozásoknál (leginkább az ún. kódexek esetében) alkalmazzák. Ennek hiánya azt eredményezi, hogy egyrészt a jogszabálytervezet megfogalmazójának nem áll rendelkezésére követhető tartalmi útmutató, másrészt nincs mihez viszonyítva alternatív szabályozási megoldásokat készíteni. A koncepció elmaradásának a leggyakoribb oka az időhiány, és a tervezést felülíró aktuális politikai elvárások sürgető volta. Így nincs lehetőség az alapvető, koncepcionális kérdések előzetes tisztázására, és sokszor csak a jogalkotási folyamat későbbi szakaszában – a konkrét tervezet vitája során – derül ki, hogy egyes tárcák vagy meghatározó érdekcsoportok már a jogszabály alapfelfogásával sem értenek egyet.

4. A koncepció elkészítése és elfogadása után kerülhet sor a *negyedik fázisra*, ami az *első jogszabálytervezet tartalmi és formai megfogalmazását* jelenti, és ami ún. előadói tervezetnek minősül. Alapvető követelmény, hogy az egyes tárcáknál a jogszabály-szerkesztési feladatokat gyakorlott és erre felkészült jogászok lássák el, akik rendelkeznek megfelelő kodifikációs ismeretekkel és tapasztalatokkal. Ma számos probléma származik abból, hogy jelenleg nincs a jogszabályszerkesztésnek módszertani útmutatója, és nincs egységes jogi kodifikációs képzési rendszer. Gyakori *probléma*, hogy az alapvetően rosszul megírt tervezetekből utóbb már igen nehezen szerkeszthető megfelelő színvonalú jogszabály. A tervezet elkészí-

tését a szükséges megalapozó kutatások és egységes módszertan szerinti hatásvizsgálati elemzések alapján kellene elvégezni, mivel ezek nélkül átgondolt és megalapozott szabályozás csak rendkívül ritkán születhet, és a szabályozás koherens voltát még megállapítani sem lehet. Ma a szabályozás előkészítése tűzoltó jelleggel, eseti igények szerint, megalapozó kutatások és egységes módszertan szerinti hatásvizsgálati elemzések hiányában történik. Ezért megállapítható, hogy a jogalkotással kapcsolatos kritikák legtöbbször a jogszabály-tervezetek nem megfelelő előkészítéséből és gyenge minőségéből adódnak.

A megfelelő előkészítés és a minőség garantálásának egyik eszköze annak a meglátásnak az elfogadása, hogy a jogszabály *tervezete fokozatosan* nyeri el végső tartalmát és formáját. Figyelni kell arra, hogy a tervezetnek a nyelvezete és a szerkezete a szükségesnél ne legyen bonyolultabb, belső koherenciával rendelkezzen, illetve illeszkedjen a hatályos jogszabályok rendszerébe.³²

A jogszabályszerkesztő e célokat azzal éri el, ha a szöveg kidolgozásának kezdeti szakaszában a hangsúlyt a szerkezeti felépítés helyett a *tartalom alapvető elemeire* helyezi, és azt összhangba hozza a megrendelő szándékával. Ahogyan a szöveg fejlődik, a *hangsúly áthelyeződik* az elsődleges célról a másodlagosra, ahol már nem az a fontos, hogy a szöveg a jogalkotói szándékot egyértelműen kifejezze, hanem az, hogy ezt minél egyszerűbben tegye meg. Az *ellenőrzés* (tüzetes vizsgálat) az elkészített tervezetnek mind szakmai-tartalmi, mind nyelvhelyességi, mind tagozódási-szerkesztési szempontból történő átnézését jelenti: a szöveg koherens egészet alkot-e, a rendelkezések a megfelelő logikai sorrendben következnek-e egymás után, eléri-e a szövegtervezet a szándékolt célt.³³ Hasznos lehet az átnézés során – az alábbi lista felhasználásával – a részleteket ellenőrizni.³⁴

- adekvát-e a jogszabály címe, megfelelően fejezi-e ki a tervezet általános tárgyát,
- megfelelő stílusban került-e a tervezet megfogalmazásra, és a címzettei könnyen megértik-e,
- a rendelkezések logikailag követik-e egymást,
- megfelel-e a tervezet a nyelvi konzisztencia követelményének,
- elérheti-e a tervezet a kitűzött célt,
- megfelelőek-e a belső utalások, illetve a más jogalkotási termékre való utalások,
- helyes-e a definíciók alkalmazása, az általános fogalomhasználattól eltérő vagy ismeretlen, illetve többértelmű szavak meghatározásra kerültek-e,
- megfelelően használták-e a meghatározásokat, a definiált kifejezések az egész jogszabályban ugyanazt a jelenséget jelölik-e,
- a lehető legnagyobb áttekinthetőséget jelentő formában történt-e a szakaszolás,

– az előírtaknak megfelelően történt-e a rendelkezések szakaszainak, bekezdéseiknek számozása, a további egységek betűjellel való ellátása,

– a megfogalmazás során helyesen kerültek-e alkalmazásra a nagybetűk, a betűzések, a központozások,

– elérhet-e más célt is a tervezet, kreálhat-e új – a tervezetben nem megoldott – problémákat,

– érint-e más jogszabályt anélkül, hogy arra kifejezett szándék lett volna,

– megfelelően rendez-e a tervezet a más jogszabályokkal való viszonyt, illeszkedik-e a jogszabályi környezetbe, szükség esetén megteremti-e a koherenciát stb.,

– a módosítások, a hatályon kívül helyezések megfelelően megfogalmazottak-e,

– rendelkezik-e a jogszabály minden deregulálható jogszabály vagy rendelkezés hatályon kívül helyezéséről,

– a hatályba léptetés megfelel-e az alkotmányosági és jogalkotástani követelményeknek,

– van-e felhatalmazás a tervezet megalkotására, illetve a tervezetben adott felhatalmazás megfelelően került-e kimunkálásra,

– érint-e a tervezet folyamatban lévő ügyeket, ha igen, tartalmaz-e a tervezet erre vonatkozó rendelkezést.

Az elkészült előadói tervezetet célszerű a miniszteri kabinet keretében megvitatni, ahol lehetőség van az esetleges változtatási javaslatok megfogalmazására és a tervezetben történő átvezetésére. A tárca vezetője által jóváhagyott tervezet ettől kezdődően a *minisztérium tervezete* lesz, és benyújtható az ún. „szakmapolitikai egyeztetésre”.

5. A *szakmapolitikai egyeztetés* a jogalkotás előkészítésének *ötödik fázisa*.³⁵ Ezt az egyeztetést a Kormány ügyrendje szerint olyan *munkacsoport* végzi, amelyik a kormány-előterjesztés tervezetének közigazgatási egyeztetésre (és a miniszteri rendelet tervezetének véleményezésre) bocsátásáról nyilvánít véleményt, vagyis *előszűrést végez* abban a tekintetben, hogy mi kerülhet egyáltalán közigazgatási egyeztetésre. E fórum az első lehetőségét adja annak, hogy a jogszabálytervezet politikai és szakmai megoldásait összkormányzati szempontból véleményezzék. Ezt az is biztosítja, hogy a munkacsoportot olyan személyek alkotják, akiket ugyan a szakapparátus készít fel, de megbízatásuk inkább politikai jellegű, vagy legalábbis politikai érzékenységgel rendelkeznek (általában kabinetfőnökök, -helyettesek, vagy az illetékes miniszter politikai tanácsadójaként működő köztisztviselők).

Ha a szakmapolitikai egyeztetés során pozitív döntés születik, akkor a jogszabálytervezet *közigazgatási egyeztetésének szakasza* következik, és a jog-

szabálytervezet a *társadalmi véleményezés* érdekében felkerülhet a *tárca honlapjára* is. A szakmapolitikai egyeztetéskor azonban olyan döntés is szülehet, hogy a tárcának a jogszabálytervezetét át kell dolgoznia. Ebben az esetben a jogszabály-előkészítés továbbra is a tárcán belül marad, és elsősorban informális módon zajlik. Ez a jogalkotás e fázisában még nem okoz komoly problémát, sőt elejét veheti a politikailag nem kellően átgondolt jogszabálytervezetek nyilvánosságra kerülésének.

6. A jogszabálytervezetek kidolgozásának *hatodik fázisát* a *közigazgatási egyeztetés* és a *társadalmi véleményezés* jelenti. A közigazgatási egyeztetés során lehetőségük van más tárcáknak, és – ha a tervezet a hatáskörüket érinti – az egyeztetésben részt vevő állami szerveknek³⁶ arra, hogy észrevételeket és véleményeket fogalmazzanak meg, csakúgy, mint az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviselői szervezeteknek, valamint országos köztestületeknek. Ennek érdekében részükre a jogszabálytervezetet meg kell küldeni. A beérkező észrevételeket az illetékes tárca *köteles egyeztetni*.

A jogszabály előkészítőjének *biztosítania* kell azt is, hogy a honlapján közzétett jogszabálytervezetekkel kapcsolatban – a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében – *bárki véleményt nyilváníthasson*, illetőleg *javaslatokat tehessen*. Ezért a honlapon a vélemények, javaslatok fogadásának lehetőségét meg kell teremtenie, továbbá meg kell jelölnie a véleményadásra nyitva álló határidőt, ami a tervezet közzétételétől számított legalább tizenöt nap (sürgős esetben azonos a közigazgatási egyeztetés során megállapított határidővel). Mérlegelnie kell a véleményező észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében az elutasítás indokairól összefoglalót kell készítenie, amelyet honlapján közzétesz, de egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

7. *Hetedik fázisként* a beérkező észrevételek, *vélemények*, javaslatok *vizsgálata*, és szükség esetén az indokolt változtatási javaslatoknak a jogszabálytervezetbe való bedolgozása következik. E szakaszban tehát a *tárca egyeztetett jogszabálytervezetének elkészítése* zajlik, ami folyamatos konzultációt, további egyeztetéseket jelent a tárcák, az érintett állami szervek, a szakmai körök, az érdekszervezetek és társadalmi szervezetek képviselőivel. Ennek során *dönteni kell a felmerült változtatási javaslatokról*. Törvénytervezetek esetében indokolt lehet a frakciók tájékoztatása, az ott felmerült szempontok mérlegelése és az esetleges módosítási elképzelések figyelembevétele.

8. A tárca egyeztetett jogszabálytervezetét – ha kormánydöntést igényel – a *nyolcadik fázisban* az államtitkári értekezletnek kell megtárgyalnia.³⁷ A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést – így

a jogszabálytervezeteket is – előzetesen államtitkári értekezleten kell megtárgyalni. Az *államtitkári értekezlet* a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testülete, ami a kormányüléseket megelőzően szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumként működik. *Feladata*, hogy állást foglaljon az előterjesztések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, illetőleg a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről. Ha az államtitkári értekezlet ülésén az előterjesztéssel kapcsolatban – előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokból adódóan – jelentősebb új elem merülne fel, az államtitkári értekezlet az *előterjesztést leveheti* a napirendjéről. Az államtitkári értekezlet a napirendjére tűzött előterjesztéseket megvitatja, azok tekintetében állást foglal és a Kormánynak javaslatokat tesz. Az értekezlet kezdeményezheti azt is, hogy az általa tárgyalt előterjesztést a Kormány ülése előtt feladatkörében a *Kormány kabinetjei vitassák meg*. (Megjegyzendő, hogy a feladatkörükbe tartozó előterjesztések megtárgyalásáról e testületek önállóan is dönthetnek.) Döntése kialakításakor az államtitkári értekezlet figyelembe veszi a Kormány kabinetjeinek döntés-előkészítő tevékenységét is. A jogszabálytervezet előterjesztőjét tehát az államtitkári értekezlet *felhívhatja*, hogy a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő, lehetőség szerint egyeztetett *kiegészítő előterjesztést* nyújtson be. Ha az előterjesztés *átdolgozása* szükséges, az államtitkári értekezlet új előterjesztés benyújtását írhatja elő.

A ma működő államtitkári értekezlet összetételénél fogva elsősorban politikai, és kevésbé szakmai jellegű testület, ezért állásfoglalásai és döntései is inkább politikai szempontokon alapulnak. Ez azért okozhat problémát, mert újra felnyithatja azokat a vitákat, amelyeket a jogalkotási folyamat korábbi – első három – fázisában kellett volna tisztázni (mi is pontosan a politikai megrendelés, milyen megoldások jöhetnek szóba, mi a jogalkotással kapcsolatos alapkoncepció stb.).

9. Ha az államtitkári értekezlet a jogszabálytervezetet levette a napirendjéről, vagy kiegészítő előterjesztés benyújtására hívott fel, vagy pedig átdolgozást írt elő, akkor a *kilencedik fázisban* a *jogszabálytervezetet készítő tárcának* a Kormány ülését megelőzően *további egyeztetés útján* kell megkísérelnie az esetlegesen még fennmaradt nézetkülönbségek tisztázását és a viták – lehetőleg megegyezéssel történő – lezárását. Ezek általában informális módon és különböző – ügyintézői, osztályvezetői, főosztályvezetői, szakállamtitkári, államtitkári, illetőleg miniszteri – szinten zajlanak, attól függően, hogy melyik szinten vezet sikerre az egyeztetés, vagy ha ez az alacsonyabb szinten nem történik meg, akkor legyen lehetőség magasabb szintre lépni. Végső

fokon a miniszterelnök, vagy a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, illetőleg az általuk kijelölt személy (pl. kabinetfőnök) vezetésével az érintett miniszterek között zárul le, általában megegyezéssel. Megjegyzendő, hogy ha a jogszabály-előkészítés a korábbi szakaszokban megfelelő egyeztetéssel történt, akkor erre ritkán kerül sor. Ha azonban ez elmaradt, vagy pl. időhiány miatt nem volt rá mód, akkor az előkészítetlenség problémái ezen a szinten csapódnak le.

Az egyeztetést követően a *tárca átdolgozott, végleges tervezetét* kell elkészíteni, ami figyelembe veszi az egyeztetés eredményét, és a tervezet átdolgozásával járhat. Ezt követően sor kerülhet az előkészítés utolsó fázisára, a Kormányhoz történő benyújtásra.

10. A kormány-előterjesztés szakasza – mint az előkészítés *tizedik fázisa* – azt a célt szolgálja, hogy a *testület hozzon döntést* a jogszabálytervezetről: kormányrendelet esetében ez az elfogadást jelenti, törvénytervezet esetében pedig a parlamentnek történő benyújtást.³⁸ Az előterjesztés a kormányülés napirendjére akkor vehető fel, ha az államtitkári értekezlet megtárgyalta, és napirendre tűzését javasolta. E szabály alkalmazása alól a miniszterelnök kivételt tehet. A Kormány a benyújtott jogszabálytervezetet megtárgyalja, ami a kellő módon előkészített előterjesztés esetében formális: az államtitkári értekezlet egyhangú javaslata alapján az előterjesztés elfogadásáról *vita nélkül* határozhat, ha az előírásoknak megfelelően előkészített kormány-előterjesztés tervezetével az észrevételezésre jogosultak egyetértének. Természetesen a Kormány dönthet úgy is, hogy az előterjesztett javaslatot *érdemben megváltoztatja*, vagy nem megfelelő előkészítés esetén a *napirendjéről leveszi*. Ez utóbbi esetben a jogszabálytervezetet az államtitkári értekezletnek kell átdolgozva ismét benyújtani. Az is előfordulhat, hogy az előterjesztés kapcsán a Kormány utólagos egyeztetés lefolytatását rendeli el, és ha az eredményre vezet, akkor az előterjesztést elfogadottnak lehet tekinteni. Ha ez nem sikerül, akkor az ügy a Kormány a napirendjéről lekerül.

Látható tehát, hogy a Kormány testületi ülésén már alig van mód a jogszabálytervezetek átalakítására, mert ez nem is e fórum feladata. A sikeres döntéshozatal feltétele a megfelelő előkészítés, ami eredményes előzetes egyeztetést követel meg. A táblázatban láthatók a jogszabály-előkészítés egyes szakaszai és munkafázisai.

Összefoglalás

A jogalkotás politikai determináltsága következtében nem elegendő pusztán a jogi szabályozáson

Jogszabály-előkészítés										
Szakasz	Minisztériumi tervezet kidolgozása				Egyeztetés, véleményezés			Kormány előtti szakasz		
	Ki	Minisztériumi szakapparátus szabályozás szakmai követelmények együttműködés	koordináció		Tárcaközi egyeztetés	koordináció			előkészítés	Kormány döntése
					Véleményezés					
					Közzététel					
					Társadalmi-szakmai vita					
					Szakértők (esetleg)					
Munkafázisok	Politikai elképzelések, megfontolások meghatározása, keretfeltételek vizsgálata, azaz megrendelői instrukciók	Információgyűjtés, -feldolgozás, értékelés, azaz a jogszabály-szerkesztő általi megértés, elemzés	Koncepció elkészítése	Első jogszabálytervezet kidolgozása, majd ellenőrzés (tüzetes vizsgálat)	Szakma-politikai egyeztetés	Közigazgatási, társadalmi véleményezés	„Egyeztetett jogszabálytervezet” észrevétel, javaslat beadolgozása	Államtitkári értekezlet		
		Előzetes hatásvizsgálat – hatásvizsgálati kézikönyv								
		SCM-módszer alkalmazása az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – kézikönyv; koordinációs vagy szatellit szervezeti modell								

változtatni, hanem alapvető szemléletváltásra van szükség. Meg kellene szüntetni a kampányszerű jogalkotást, az aktuális politikai szándékok azonnali kiszolgáltatásának elsőbbségét a tervszerű jogalkotás kárára. A politikusoknak is meg kellene érteniük, hogy a jogalkotás nem lehet ötletszerű, kapkodó és a kellő idő hiányában előkészítetlen. *Nem tartható* a jogalkotói szándék intuitív döntéshozatalon alapuló, illetőleg a megalapozottság kézzelfogható bizonyítékainak bemutatását mellőző előterjesztések alapján történő megformálása. A tudomány módszerei ma már lehetővé teszik számos ténykérdés eldöntését, a megalapozott döntéshozatalt elősegítő becslések elvégzését. Ma például a hatásvizsgálati módszerek rendszerszerű alkalmazását – a módszertani háttér megléte ellenére – a jogszabály-előkészítési gyakorlatban legtöbbször azért nem sikerül elérni, mert mind a politikusok, mind pedig a köztisztviselői szakapparátus egyaránt ellenérdekeltnek mutatkozik: egyrészt a kormányzati szándékok megvalósításának fékjeként, másrészt a jogi előkészítő munkától idegen, fölösleges tevékenységként értékelik. Megjegyzendő, hogy általában is rendkívül csekély szerep jut a tudományos igényességgel elvégzett elemzéseknek: a jogalkotási dömping kizárólag a szövegezés tekintetében engedi meg részben az alaposságot. Pedig a jogalkotói döntések előkészítésének és normaszövegbe öntésének során szükséges az interdiszciplináris ismeretanyag felhasználása, a következmények elemzésének beillesztése a jogszabály-előkészítés folyamatába.

Olyan *jogalkotási tervet* kell tehát készíteni, ami felsorolja mindazokat a célokat (részfeladatokat, alapkövetelményeket, határidőket és felelősöket), amelyeket el kell érni, és akiknek ezt teljesíteniük kell, továbbá a jogalkotás során olyan koordinációt szükséges kialakítani, ami biztosítja a tervezéstől az előkészítésen át egészen a jogalkotói döntés megszületéséig a minőségi jogalkotáshoz elengedhetetlen szempontok érvényesülését. Enélkül a magyar jogalkotás minősége belátható időn belül nem fog javulni.

Jegyzetek

¹ A minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését.

² Hanyecz Lajos: Tervezés és stratégia. JPTE Egyetemi Kiadó, Pécs 1995. 11., 36–52. o. A témában lásd még Angyal Ádám: A vezetés mesterfogásai. Kossuth Kiadó, Budapest 1999. 45–48. o. A tervezés alkotmányjogi megközelítését lásd K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II. kötet. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1980. 697–726. o.

³ Stratégiai terv, intézkedési terv, munka- vagy cselekvési program, a különböző tervváltásokat összehasonlító hatékonysági vizsgálat, vezetői elhatározások stb.

⁴ A stratégiáról lásd bővebben pl. Fülöp Gyula: A globális vállalati stratégiák. Aula Kiadó, Budapest 2001. 78. o.

⁵ Például a jogkövető magatartásra vonatkozó igény és érdekek.

⁶ Például a betartható és betartandó jog alkotására irányuló igény és érdekek.

⁷ Ilyen érdekek a jogállamiság, a jogbiztonság követelménye, az alapvető jogok biztosítása.

⁸ Lásd az EU Better regulation elkötelezettségét.

⁹ Például a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek betartását biztosító belső állami jog alkotására irányuló igény és érdek.

¹⁰ Lásd bővebben Drinóczi Tímea: A minőségi jogalkotás feltételei, elemei és a minőségi jogalkotás biztosítása. Rendészeti Szemle 2009. október.

¹¹ Lásd részletesebben Petrétei József: A politikai és a közigazgatási tervezésről. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. (Szerk. Csefkó Ferenc) Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 140. kötet, PTE ÁJK, Pécs 2008. 136–140.

¹² A munkafázisokról lásd a tanulmány végén szereplő ábrát.

¹³ A törvényalkotási program jogalkotási törvény általi szabályozásának kritikáját lásd Petrétei József: A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról. Jogtudományi Közöny 2009. 5. sz. 199. o.

¹⁴ Lásd például a 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozatot a Kormány ügyrendjéről (a továbbiakban Ügyrend), I. 4. és 6. pontokat. A munkaterv és a Kormány törvényalkotási programja egymással összehangolt tervezetét a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter az elfogadott kormányprogram alapján – a törvényalkotási program tekintetében az igazságügyi és rendészeti miniszterrel együttműködve, a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok vezetőinek javaslatai figyelembevételével – készíti el. A munkaterről és a törvényalkotási programról a Kormány legkésőbb a tárgyidőszakot megelőző hónap utolsó ülésén határoz. A munkaterv és a törvényalkotási program elkészítése során figyelembe kell venni az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségek ütemezését. A kormány munkaterről és a törvényalkotási programról egyéb előírás nincs, az Ügyrend nem tartalmaz rendelkezést a törvényeken kívüli jogalkotásra vonatkozó programról.

¹⁵ A hatályos jogalkotási törvény is tartalmaz rendelkezést, amely azonban elavultnak tekinthető: a jogalkotási programot a Kormány öt éves időszakra állapítja meg.

¹⁶ A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium jogalkotási programja vonatkozásában lásd a jogszabály-előkészítés, a más tárcák hatáskörébe tartozó előterjesztések véleményezésének koordinációjáról és a felkészítés rendjéről szóló 16/2008. (IX. 25.) NFGM utasítás 1. pontját, illetve a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium jogalkotási programja vonatkozásában a jogszabály-előkészítés, a más tárcák hatáskörébe tartozó előterjesztések véleményezésének koordinációjáról és a felkészítés rendjéről szóló 5/2009. (II. 13.) KHEM utasítás 1–2. §-ait.

¹⁷ Ide értve azokat is, amelyek az előző félévről húzódnak át, vagy a következőre nyúlnak át.

¹⁸ A Standard Cost Model az adminisztratív költségek mérésének módszere, amely lehetővé teszi, hogy szabványosított költségadatokat állítsanak elő a vállalkozások által adott jogszabály betartása érdekében felhasznált erőforrásokról.

¹⁹ A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek jelenleg is számos koordináció (pl. kormányzati tevékenység összehangolása, kormányprogram megvalósításának stratégiai irányítása) és tervezéssel (pl. kormányzati munka tervezése) összefüggő feladata van. Vö. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 4–7. §-aival.

²⁰ Vö. a 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdésével.

²¹ Vö. a 1992. évi XXIII. törvény 50. §-ával.

²² A tervezési folyamatok kibernetikai szemléletű elvi modelljét lásd Hanyecz Lajos: Tervezés és stratégia. JPTE Egyetemi Kiadó, Pécs 1995. 55. o.

²³ Az összhangot úgy foghatjuk fel, mint a *különböző tényezők* (különösen a jogalkotásban résztvevők és befolyásolók érdekei) *közötti zavartalan, egymást kiegészítő vagy segítő viszonyt*.

²⁴ A jogszabályszerkesztő a munka érdemi megkezdése érdekében *további instrukciókat* kérhet.

²⁵ Természetesen egyéb kommunikációs módszer – pl. folyamatos vagy rendszeres szóbeli, illetve írásbeli kapcsolattartás – is alkalmazható.

²⁶ Vö. Garth C. Thornton: Legislative Drafting. Butterworths, London 1987. (3) 113., 114. o.

²⁷ Ez lehetővé teszi, hogy a jogszabályszerkesztő a tényeket és a jogalkotási koncepció által megoldani kívánt problémákat komplexen és kontextusában láthassa. Ha a javaslat bizottságtól származik, a bizottsági eljárás eredményét; ha a javaslat bírói ítélet követelménye, az ítélet másolatát, ha a megbízás tárgya bizonyos technikai, technológiai ismereteket követel meg, az alkalmazott és használandó szakkifejezésekről szóló tájékoztatást stb.

²⁸ Ha delegált jogalkotásról is szó van, meg kell jelölni, hogy mely kérdéseket kell alapjogszabályban, illetve végrehajtási jogszabályokban szabályozni.

²⁹ Hasznosnak bizonyulhat viszont a releváns hazai és külföldi tapasztalatokra, illetve más államok azonos vagy hasonló szabályozására történő hivatkozás. Ez különösen igaz arra az esetre, ha a jogalkotási folyamatot már meglévő – hazai vagy külföldi – szabályozás inspirálta, vagy az instrukciókat készítőik úgy vélik, hogy a jogalkotói szándék a külföldi szabályozással azonos célok elérésére irányul.

³⁰ A jogszabály-koncepció a szabályozás folyó szöveggel és magyarázó részekkel történő leírása. A folyó szöveg kötetlen, gondolatébresztő jellegű lehet, míg a tervezet a normaszöveget már jogszabályi formába önti, és ezáltal merevebbé teszi a leendő szabályozás tartalmát. Ha az adott részletkérdés szabályozására két vagy több elfogadható alternatíva is készíthető, akkor azt a variánsok megjelölésével kell feltüntetni. Ez lehetőséget ad majd a politikai megrendelőnek a választásra.

³¹ A vázlat elkészítésének technikájára nézve nincsen kialakult gyakorlat, a jogszabályszerkesztők a tapasztalatuk alapján a számukra legkedvezőbb módszert alkalmazhatják.

³² Ld. William N. Jr. Eskridge – Philip P. Frickey: Cases and Materials on Legislation. Statutes and the Creation of Public Policy. American Casebook Series, second edition, West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1995. 110. o.

³³ A szakmaiság biztosítása érdekében ajánlott az anyagot *más szakemberekkel is átnézetni*, és az érthetőség követelményének való megfelelést *laikus személyek bevonásával* ellenőriztetni. Eskridge – Frickey: i. m. 118. o.

³⁴ Vö. Eskridge – Frickey: i. m. 114–115. o. és Thornton: i. m. 132–133. o.

³⁵ Ld. az Ügyrend 18–33. pontjait, az ütemezést ld. különösen a 18. d) és a 30. pontokban.

³⁶ A Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank és a Gazdasági Versenyhivatal elnökének.

³⁷ Ld. az Ügyrend 44–57/A. pontjait.

³⁸ Ld. az Ügyrend 58–82. pontjait.

Hajas Barnabás
 egyetemi adjunktus
 PPKE Jog- és Államtudományi Kar
 Országgyűlési Biztos Hivatalának osztályvezetője

A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól

Bevezetés

Az elmúlt néhány évben számtalan – legtöbbször jogos – kritikával illették az idén húsz esztendő, gyülekezési jogról szóló törvényünket. Sajnálatos módon a tapasztalt – az Alkotmánybíróság határozataival, vagy éppen a rendőrség és a bíróságok alkotmánykonform (és egyúttal házagpótló) jogértelmezésével nem orvosolható – hiányosságok vagy hibák „elhárítására”, vagyis a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) átfogó módosítására, vagy új gyülekezési törvény megalkotására csekély esély mutatkozik. A tapasztalatok azonban arra mutatnak, hogy a Gytv. alkalmazása még a korábban egyértelműnek gondolt esetekben sem teljesen problémamentes.

Úgy tűnik, a gyakorlatban nem világos, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)¹ hatálya mennyiben – és különösen az eljárás mely szakaszától – terjed ki a gyülekezési ügyekre.

A Gytv. 8. § (1) és (2) bekezdései szerint, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatóságához való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. A rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel. Ugyanez a szakasz (3) bekezdése pedig kimondja, hogy „a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.”

Ez utóbbi rendelkezésnek alapvetően kétféle értelmezése ismert. Az első szerint a Ket. hatálya kizárólag a rendőrségi eljárásra vonatkozik, vagyis azt csak a megtiltó határozat meghozatalakor lehet (kell) alkalmazni. A másik nézet ezzel szemben azt vallja, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése megfelel a normavilágosság követelményének, és a bejelentés

előterjesztésétől kezdve a Ket. szabályait is alkalmazni kell. (Mindezek mellett meg kell jegyezni azt is, hogy – bár ez is több kérdést felvet – bizonyos eljárási szabályokat a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V.14.) BM rendelet is tartalmaz.)²

E két – egymással csaknem kibékíthetetlen ellentétben lévő – álláspont egy ombudsmani vizsgálat során kapott tájékoztatásból, valamint a jelentésre adott válaszokból ismerhető meg.³

Egy panaszos azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert 2007. december 2-án – rendezvénye tervezett időpontja előtt 15 nappal – a BRFK e-mail címén, elektronikusan bejelentette, hogy 2007. december 17. napján, 06.00 órától 16.00 óráig terjedő időtartamban, a budapesti Erzsébet-hídra milyen céllal és napirenddel szervez nyilvános rendezvényt, egyúttal megjelölte a résztvevők és igénybe veendő járművek tervezett számát. Bejelentésére a panaszos sem írásbeli választ nem kapott, sem pedig a bejelentésről kért igazolást sem állították ki részére. Ezt – ugyancsak elektronikus levelében – sérelmezte az országos rendőr-főkapitánynál. Beadványa szerint a panaszos már többször jelentett be e-mailen általa szervezett demonstrációt a Soproni Rendőrkapitányságnál, amit a rendőri szerv írásban mindig igazolt.

Az országos rendőr-főkapitány álláspontja szerint az egyszerű, elektronikus levélben tett bejelentés a demonstráció bejelentési kötelezettség szempontjából nem tekinthető joghatást kiváltó írásbeli bejelentésnek, mivel mint lehetséges bejelentési mód nem szerepel a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentési rendjével összefüggő BMr. 2. § (4) és (5) bekezdéseiben nevesített felsorolásban.⁴

Az ORFK erről a panaszost is tájékoztatta, és válaszában kitért arra is, hogy a panaszos által 2007. december 8-án a Soproni Rendőrkapitányság e-mail-címére küldött elektronikus levélben foglalt bejelentés „formailag ugyan megfelelt a gyülekezési törvényben meghatározott alaki feltételeknek, de a BM rendelet alapján nincs lehetőség e-mailen demonstrációt bejelenteni.” A panaszos ily módon megtett bejelentésével nem jutott a rendőri szerv tudomására az általa tervezett demonstráció. Az elektronikus bejelentési rendszernek egyébként is problémája, hogy az ott elküldött levelek nem minősülnek hitelesnek. Az e-mail-szolgáltatónál ugyanis bárki nevével vissza lehet élni, bárki nevével készíthető e-mail-cím és bejelentés tehető a rendőrségre.

Az ombudsman az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-a alapján javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy „fontolja meg a gyülekezési jog-

ról szóló 1989. évi III. törvény 8. § (3) bekezdése olyan módosításának, illetve kiegészítésének soron kívüli kezdeményezését, amelyből a demonstráció bejelentője (szervezője) és az azt elbíráló hatóság számára is egyértelműen megállapítható, hogy a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. szabályait az eljárás melyik szakaszától kell alkalmazni (már a bejelentésre is irányadó, vagy csak akkor, ha a bejelentést a rendőri szerv nem veszi tudomásul, és közigazgatási határozatban megtiltja a rendezvény megtartását).” Az országos rendőr-főkapitányt pedig felkérte, hogy „az egységes rendőri jogalkalmazás biztosítása érdekében tegye meg az általa indokoltnak és megalapozottnak tartott intézkedéseket ahhoz, hogy közterületi rendezvény bármilyen módon történő bejelentése alapján követendő rendőri eljárás – az önkényes eljárásnak és a békés gyülekezési jog szabad gyakorlása biztosítása veszélyeztetésének még a látszatát is kizárva – megfeleljen a jogállamiság és a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek.”

A miniszter a biztos jogalkotási javaslatával szemben úgy vélte, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése – a normavilágosság tekintetében – megfelelő és egyértelmű, vagyis a közterületi rendezvény bejelentésével kapcsolatos eljárásban a Ket. hatálya a bejelentő írásbeli bejelentésével kezdődik, a rendőri szerv az egyszerű e-mailben való bejelentés alapján nem köteles eljárni.

Az ombudsman viszontválaszában hivatkozott a Gytv. miniszteri indoklására, amely – véleménye szerinte – a miniszteri álláspontnak ellentmond,⁵ és amelyből a biztos arra következtetett, hogy a panaszolt esetben – mivel a szervező (bejelentő) bejelentési kötelezettségének eleget tett, a rendőri szervnek előzetes hozzájárulást, engedélyt nem kellett adnia, de „hallgatott”, tiltó határozatot sem hozott – a rendezvényt meg is lehetett volna tartani. Továbbá, mivel „az e-mailen történt bejelentésre a rendőrség semmit nem reagált, közigazgatási ügy sem keletkezett, hiszen az csak tiltó határozathozattal vette volna kezdetét. A biztos jelentésének érveléseit megalapozottnak tartotta amiatt is, hogy a miniszter nem vonta kétségbe, miszerint a budapesti főkapitányság a panaszost tájékoztathatta volna jogairól és kötelezettségeiről, annál is inkább, mert a tájékoztatási kötelezettség nem pusztán a hatósági eljárásokhoz fűződik.”⁶

Az országos rendőr-főkapitány egyetértett a biztos megállapításaival és elrendelte a témakört érintő belső útmutatójuk olyan kiegészítését, mely valamennyi rendőri szerv számára nyilvánvalóvá teszi, hogy az elektronikus levélben tett bejelentéseket fogadni és regisztrálni kell. Amennyiben pedig a demonstráció bejelentőjének nincs lehetősége bejelentését a Ket. által előírt módon és formában

megtenni, úgy fel kell hívni figyelmét arra is, hogy bejelentését a BMr. 3. §-ának megfelelően, joghatással bíró formában ismétlje meg. A főkapitány ezen intézkedését a biztos elfogadta.

I. Szükséges-e formalizálni a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárást?⁷

A kérdést első pillantásra meglehetősen könnyen megválaszolhatjuk: természetesen indokolt, hogy a rendezvény bejelentése alapján lefolytatott eljárás kiszámítható és tervezhető legyen. Ha azonban azt is figyelembe vesszük, hogy a magyarországi Gytv. hatálya alá tartozó bejelentéseket a rendőrség jellemzően tudomásul veszi, és csak az esetek elenyésző hányadában kerül sor a rendezvény megtiltására, a formátlan eljárások híveinek táborát gyarapítjuk. Úgy vélem azonban – és ezt alátámasztja a 2008. júliusi LMBT Menet megtartását megtiltó, majd változatlan tényállás mellett a határozat visszavonását követő tudomásulvétele is –, hogy jelenleg kétséges, hogy mennyiben érvényesül a hatósági eljárás kiszámíthatósága, ezért elengedhetetlen, hogy az eljárás főbb elemei jogszabályban – ideális esetben pedig törvényben – kerüljenek megnyugtatóan rendezésre.

A Gytv. jelenleg – az anyagi jogi rendelkezések mellett, gyakran azokkal keveredve – több eljárási szabályt is tartalmaz, ez azonban – a következők szerint – semmiképp sem nevezhető teljeskörűnek: rendelkezik arról, ki lehet bejelentő, milyen formában, és mit kell a bejelentésnek tartalmaznia, azt mely szervnél kell előterjeszteni, ugyanakkor egyes eljárási határidőkre vonatkozó szabályokat is tartalmaz. Nem rendelkezik azonban arról, hogy kell-e (és miként?) tisztázni a tényállást, miként lehetséges a hiányok pótlása stb. (Ez utóbbit a BMr. terjedelmeseen szabályozza.)

Ugyancsak a BMr. rendelkezik arról, hogy a bejelentésről igazolást kell kiállítani, és annak egy példányát a bejelentést személyesen benyújtónak át kell adni. (Érthetetlen, hogy a bejelentést nem személyesen benyújtó személynek miért nem?) Ki kell emelni, hogy az igazolás kiállításához nem fűződik joghatás, ebben a rendőrség nem adatot, tény vagy jogosultságot igazol, vagyis az nem a Ket.-ben szabályozott hatósági bizonyítvány.⁸

Mindebből kitűnik, hogy a Gytv.-ben, valamint a BMr.-ben meghatározott eljárási szabályok, illetve azok szabályozási szintje és módja legalábbis ötlet-szerűnek látszik, mindezt pedig tovább bonyolítja a Gytv. Ket.-re utaló 8. § (3) bekezdése.

A szükségességnél tehát égetőbb kérdés, hogy hol, milyen terjedelemben és módszerrel lenne cél-

szerű e szabályokat elhelyezni. Más nézőpontból úgy is megfogalmazhatjuk, hogy szükséges-e, és mennyiben különös eljárási szabályok megalkotása? (Nem ördögösség ugyanis a közigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelő alkalmazása, t.i. az Németországban a gyakorlati tapasztalatok alapján még úgy is jól működik, hogy ott nem egy egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchizált szervezet végzi a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásokat, hanem tartományonként más-más – törvényben kijelölt – szerv.)⁹

II. Kiterjed a Ket. hatálya a rendőrség gyülekezésekkel kapcsolatos eljárására?

A válasz – a Gytv. 8. § (3) bekezdése alapján – nem lehet kétséges: a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók. Megjegyzem, hogy sem a Gytv., sem pedig a Ket. 13–14. §-ai még utalást sem tartalmaznak arra, hogy a gyülekezésekkel kapcsolatos közrendvédelmi hatósági tevékenység bármely eleme ne tartozna a Ket. tárgyi hatálya alá.

A bevezetésben ismertetett példa szerint a gyakorlatban a Ket. hatályának problémája valóban a „mikortól” kérdés köré (ezzel összefüggésben pedig mi módon lehet a bejelentést előterjeszteni) kristályosodott ki, azonban az arra adandó válasz a rendőrség mint közrendvédelmi szerv gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő eljárásának teljes menetére kihatással lehet. Megkísérlem ezért a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával a gyülekezési jog gyakorlásához elengedhetetlen rendőrségi eljárások szabályainak áttekintésével a Gytv.; a Ket. és a BMr. közötti ellentmondások feloldását, és ennek eredményeként egy következetesen alkalmazható, törvény módosítást nem igénylő megoldás kialakítását szolgálják a jogalkalmazás számára.

III. Miért indokolt már a bejelentéstől a Ket. alkalmazása?

Nem állja ki a logika próbáját az az érvelés, hogy kizárólag a rendezvényt megtiltó rendőrségi határozat meghozatalára terjed ki a Ket. hatálya, ugyanis – jogállami körülmények között – a hatóság különböző döntését megelőzően szükségképpen sor kell, kerüljön hatáskör és illetékesség vizsgálatára és a tényállás tisztázására. Ebből pedig szükségszerűen az is következik, hogy valamennyi bejelentés nyomán ugyanaz az eljárás indul meg és zajlik, legfeljebb az esetek elsöprő többségében nem születik a rendez-

vény megtartását megtiltó határozat. Ugyancsak elképzelhetetlen lenne, hogy csak a később megtiltásra kerülő bejelentések esetében, és nem valamennyi bejelentést követően kerülne sor a tényállás teljes körű tisztázására.

A) *A hatáskör és illetékesség vizsgálata*

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság – joghatósága mellett – hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Nem világos azonban, hogy a gyülekezési ügyekben a rendőrség e kötelezettségének minden esetben ténylegesen eleget tesz-e?

Nem lehet jellemző – egyetlen ilyen esetet ismerek –, hogy nem az illetékes rendőri szervnél, hanem a BRFK V. ker. Kapitányságán terjesztette elő a szervező a bejelentését, amelyet a kapitányság illetékesség hiánya miatt tett át a BRFK-hoz.¹⁰ Ezen áttételi kötelezettség minden esetben fennáll, vagyis praktikusán bármely szervnél előterjeszthető a bejelentés, azt azonban haladéktalanul meg kell küldeni az illetékes szervnek. Ki kell emelni, hogy az ilyen esetekben a bejelentést fogadó szervnek valóban késedelmet nem tűrő módon kell – telefaxon, vagy éppen megfelelően biztosított egyéb elektronikus adatátviteli rendszeren – a bejelentést az illetékes szervhez továbbítani. A bejelentő szemszögéből nézve pedig bármely rendőri szervnél lehetséges a bejelentés akár szóbeli előterjesztése, amely majd az illetékes szervhez kerül áttételle. (E megoldás haszna, hogy a bejelentő személye feltétlenül azonosításra kerülhetne.)

Azokat a bejelentéseket, amelyek nem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására vonatkoznak, jellemzően hatáskör hiányában,¹¹ végzéssel utasítja el a rendőrség.¹²

Annak tisztázása, hogy a rendezvény a Gytv. hatálya alá tartozik-e

a) *Közterületen történt-e a rendezvény megtartása*

A Gytv. a közterület fogalmát az általánosnál szűkebben határozza meg, 15. § a) pontja szerint közterület ugyanis a mindenki számára *korlátozás nélkül igénybe vehető* terület, út, utca, tér. A rendőrségnek tényállás-tisztázási kötelezettsége teljesítése körében tehát meg kell győződnie arról, hogy a bejelentésben a rendezvény helyszínéül, vagy útvonalául megjelölt terület valóban – jogi értelemben – korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Így fel kell tárni, hogy a megjelölt helyszín az ingatlan-nyilvántartás szerint nem magánterületen fekszik-e,¹³ vagy arra a közterület tulajdonosa közterület-használatot engedett-e másnak.¹⁴

Az előző két esetenél jellemzően nagyobb visszhangra talál a rendőrség döntése, ha a bejelentést arra hivatkozva utasítja el, hogy az adott terület ún. „biztonsági műveleti terület”. A „biztonsági műveleti terület” fogalmát – annak ellenére, hogy a rendőri

szakzsargon használja – a hatályos jogszabályok nem ismerik. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) és az ahhoz kapcsolódó főkapitányi utasításban foglaltak szerint a rendőrségnek lehetősége van személy- és létesítménybiztosítási intézkedést hozni akkor, ha valamely védett személy testi épsége érdekében vagy létesítmény védelme érdekében ez szükséges. Amikor rendőrség személy- és létesítménybiztosítási intézkedést meghozta (vagyis „biztonsági műveleti területté” nyilvánította az adott területet), ennek a területnek a Gytv. fogalma szerint megszűnt a közterület jellege.¹⁵

A rendőrségi gyakorlat tehát töretlennek tekinthető annyiban, hogy – közterületi jelleg hiányában – hatáskörének hiányát közigazgatási végzésben állapítja meg, így nem is lehet vitás, hogy az eljárás e szakaszában is a Ket. szabályai szerint jár el.

b) *Gyülekezési jog gyakorlása-e az adott rendezvény?*¹⁶

Számtalan olyan közterületi rendezvény kerül bejelentésre, amely nem tartozik a Gytv. hatálya alá,¹⁷ azonban e rendezvényeket rendszerint gyülekezésnek tekinti a BRFK.¹⁸ (Ezzel párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy egyes, egyébként a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények szervezői más szabályok alá „menekülnek”, és rendezvényüket pl. kulturális, vagy éppen sportrendezvényként szervezik meg.)¹⁹ Mindezek alapján különös körülményt igényel annak eldöntése, hogy az adott közterületi rendezvény a gyülekezési jog gyakorlása körébe vonható-e.

Egy esetben egy civil szervezet képviselője a BRFK-nál bejelentette, hogy a Fővárosi Bíróság épülete előtt több személy „nem demonstratív jelleggel”,²⁰ várakozás céljából a Markó utcának a Bírósággal szemben lévő járdaszakaszát veszi igénybe. A vizsgált ügyben²¹ a BRFK nem adott érdemi választ, nem hozott döntést (tudomásulvétel, megtiltás, hatáskör hiányában elutasítás) a bejelentéssel kapcsolatban. A Gytv. alapján az illetékes rendőri szervnek a szervező által tett bejelentéssel kapcsolatban, a bejelentés tartalmi vizsgálata után több döntési lehetősége is van. Ha azt állapítja meg, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, mert például egy kivett esetről van szó (pl. családi vagy kulturális rendezvény), vagy éppen a gyülekezési jog gyakorlásának immanens elemei hiányoznak (pl. egyszemélyes, vagy éppen résztvevő nélküli „gyülekezés”, sajtótájékoztató), akkor végzéssel elutasítja a bejelentést azzal, hogy annak elbírálására nincs hatásköre. A bejelentő ilyen esetben, a rendőrségi tájékoztatást követően, a közterület-használat engedélyezése kérdésében az illetékes önkormányzati szervhez fordulhat.

Az országos rendőrfőkapitány azonban válaszában kifejtette, hogy – BRFK megállapításaival érdemben egyetértve – a Magyar Gárda tagjai a bí-

róság előtt „nem demonstratív jelleggel várakoztak”, cselekményük nem tartozott a Gytv. hatálya alá. A BRFK a bíróság épülete előtti megjelenésről szóló tájékoztatást azért nem kezelhette bejelentésként, mivel az nélkülözötte a bejelentés lényegi ismérveit, nem tartalmazott „semmilyen üzenetet vagy állásfoglalást”. Az országos rendőrfőkapitány szerint a BRFK egyértelműen döntött a kérdésben, az érintettek számára megállapítható volt az, hogy tájékoztatásukat nem kezelik bejelentésként, mivel nem került sor a „szervezőkkel” való kapcsolatfelvételre, és más ilyen esetekben „szokásos intézkedésekre”. A BRFK bejelentés hiányában nem mérlegelhette, hogy a várakozás megzavarhatja-e a bíróság működését, sőt eleve már az is kizárt volt, hogy hatáskörének hiányát állapítsa meg.

Vitatta az országos rendőrfőkapitány álláspontját, nem mellőzhetem megjegyezni, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „várakoznak” az éppen az egyesületük feloszlátását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vehető fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelöltnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. A bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges feloszlátására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként „könyvelték el” – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők pedig alappal hivatkozhattak volna arra, hogy ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt.

Igaz ugyan, hogy a bejelentésekre vonatkozó szabályozás nem egészen hézagmentes, azonban megfelelő, a gyülekezési törvénnyel összhangban lévő jogértelmezéssel az esetleges problémák orvosolhatóak, megelőzhetőek. Az állampolgároktól érkező valamennyi panaszt, kérelmet, tájékoztatást, tartalma és nem annak elnevezése alapján kell megítélni. Az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó. Ha a megalapozott döntés meghozatalához nem áll rendelkezésére megfelelő információ, akkor az érintettet hiánypótlásra felszólítani, megkeresni, tájékoztatni kell, a hallgatás azonban nem lehet követendő magatartás.

B) *A bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása*
Érdekes eredményre vezet, ha a rendőrség bejelentések érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlatát áttekintjük. Közismert eset volt, amikor egy ismert blogger 2008. április 11-i, a Gytv. hatálya alá tarto-

zó rendezvényeit rövid idővel azok kezdete előtt, motoros futár útján jelentette be.²² E bejelentéseket a rendőrség a Ket. 30. § d) pontjára – ha jogszabály az igény érvényesítésére határidőt állapít meg, és a kérelem elkészt²³ – hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül utasította el.²⁴ Távolról sem töretlen azonban a rendőrség érdemi vizsgálat nélküli elutasítási gyakorlata: egy korábbi, bírósági felülvizsgálattal helybenhagyott megtiltott bejelentéssel minden, a rendőrség előtt folyó eljárás megtiltás szempontjából releváns tényállási elemmel – a rendezvény időpontjában, helyszínében (útvonalában), létszámában – megegyező újabb bejelentést²⁵ érdemben vizsgált, és a rendezvény megtartását „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés”-re hivatkozva tiltotta meg.²⁶ Úgy vélem, hogy a hasonló esetekben az érdemi vizsgálat helyett az ismételt bejelentéseket a Ket. 30. § e) pontja, ha pedig a megtiltó határozat bírósági felülvizsgálatra is sor került, a Ket. 111. § (2) bekezdése alapján a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül kellene elutasítani.

C) A tényállás tisztázása

Általában mindössze két tényállási elem tisztázására gondolunk a bejelentésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárás során: rendezvény megtartása súlyosan veszélyeztetné-e a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését, vagy biztosítható-e a közlekedés más útvonalon? E megközelítés azonban leegyszerűsítő, ugyanis nincs figyelemmel arra, hogy a tényállás tisztázása során kiderülhetnek olyan körülmények, amelyek adott esetben a bejelentés elutasítását alapozhatják meg.

1. A bejelentő személyével kapcsolatos kérdések vizsgálata

a) A szervező azonosítása

Nem világos a gyakorlatban, hogy miként kerül sor (sőt: sor kerül-e egyáltalán) a szervező azonosítására.²⁷ Ez az illetékes rendőrkapitányságon (Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságon) szóban előterjesztett és jegyzőkönyvbe foglalt bejelentések esetében magától értetődően zajlik. Az írásbeli bejelentés személyes átadásakor már korántsem ennyire egyszerű a helyzet megítélése, az írásban megtett bejelentés esetében pedig kifejezetten nehézségbe ütközhet. A Gytv. ugyanis nem ír elő személyes eljárási kötelezettséget, a BMr. alapján tartott egyeztetésen való megjelenés azonban nem kötelező, az arról való távolmaradás esetén sem tiltható meg a rendezvény megtartása, és nem utasítható el a bejelentés.

A megoldást ez esetben is Ket. szabályainak alkalmazása jelentheti. Egyrészt a bejelentő ügyfélként történő meghallgatása során megfelelően tisztázható a bejelentő személyazonossága, eljárás képessége, továbbá az is, hogy megfelel-e a Gytv. 5. §-ában meg-

határozott feltételeknek. Ugyancsak biztosított volna az ügyfél azonosítása, ha a bejelentő az ügyfélkapun keresztül küldhetné meg bejelentését a rendőrségnek.²⁸ E tekintetben kiemelendő, hogy a bár a Gytv. azt nem zárja ki, jelenleg nincs biztosítva a rendőrség hatáskörébe tartozó közigazgatási eljárásokban – így a gyülekezési ügyekben sem – az iratok ügyfélkapun keresztül történő megküldésének lehetősége. Nélkülözhetetlen azonban a bejelentő azonosítása a postai úton vagy a telefaxon megtett bejelentés esetén. Figyelemmel arra, hogy a távgépíró (telex) jelentősége az utóbbi két évtized alatt elenyészővé vált,²⁹ továbbá a nemzetközi tapasztalatok szerint a távirat is jelentősen visszaszoruló kommunikációs csatorna,³⁰ így nincs gyakorlati jelentősége annak, hogy a Ket. a BMr.-rel szemben ezeket nem ismeri.³¹

Ki kell emelni, hogy az egyszerű e-mailen³² történő bejelentés számos – megoldhatatlan, és kezelhetetlen – problémát is felvethet: nem szükséges sem különösebb szakértelem, sem technikai háttér ahhoz, hogy más nevében jelentsenek be rendezvényt, de ahhoz sem, hogy percenként más-más helyszínre, más-más e-mail-címről jelentsen be egy számítógépi program rendezvényeket. (Felvethető, hogy telefaxon és levélben is meg lehet tenni más nevében a bejelentést, azonban e technikai eszközökkel egységnyi idő alatt lényegesen kevesebb bejelentés tehető meg, azok költsége lényegesen nagyobb, egyúttal pedig nyomon követésük lényegesen egyszerűbb, mint az e-mailek esetén.) Mindazonáltal könnyen belátható az is, hogy egyes – különösen a gyors reagálású (sürgős) gyülekezések – esetekben az elektronikus levélben megtett bejelentés alkalmas lehet arra, hogy a rendőrség a rendezvény biztosításához szükséges intézkedéseket megtegye, és az e-mail alapján a szervezővel a kapcsolatot haladéktalanul felvegye. Ebben az esetben a gyülekezési jog érvényesülése érdekében ugyanis kiemelkedő fontosságú, hogy a közrendvédelmi szerv tudomására jusson a rendezvény ténye.

b) A bejelentő eljárási képessége

Vizsgálni lehet továbbá a bejelentő eljárási képességét, vagyis, hogy a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik-e.³³ Kifejezett törvényi előírás hiányában is – éppen a Gytv. szigorú kárfelelősségi szabályai miatt – elengedhetetlennek tartom, hogy a bejelentő cselekvőképes személy legyen (Mivel a Gytv. erről külön nem rendelkezik, a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt nem illeti meg az eljárási képesség.) Nincs tudomásom olyan esetről, amikor a rendőrség hivatalból vizsgálta volna az eljárási képesség meglétét, és annak hiányának megállapítását követően a bejelentő helyett annak törvényes képviselőjét vonta volna be az eljárásba.³⁴

c) A „szervező szerv”-ről

Ugyan már az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI.29.) AB határozata nyomán nyugvópontra jutott az vita, hogy Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezője csak természetes személy lehet-e, mégsem érdektelen megjegyezni a következőket: egyfelől az Alkotmánybíróság a határozat indokolása szerint „bár ilyen kifejezett rendelkezés a Gytv. 5. §-ában nincsen, sőt a 7. § d) pontjában a rendezvényt szervező szerv kifejezés is előfordul [...], e szakasz szóhasználatából nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.” Emellett az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy „a gyűlekezési jog értelemszerűen az egyént megillető emberi jog. Ezen nem változtat az sem, hogy e jog gyakorlása fogalmilag csak csoportosan történhet; a gyűlekezési jog gyakorlásának eredményeképpen kialakult sokaság minden résztvevője egyénileg döntheti el, hogy részt vesz-e adott rendezvényen vagy nem. A gyűlekezési jog egyéni jellege ugyanakkor természetesen nem akadályozza [az egyes] szervezeteket abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. A Gytv. ugyanis pusztán azt írja elő, hogy ha – akár magyarországi, akár külföldi – jogi személy kíván valamely rendezvényt tartani Magyarországon, akkor olyan személyt kell szervezőként felkérnie, aki megfelel a Gytv. 5. § által megszabott követelményeknek. Ennek folytán ezt a korlátozást nem lehet sem szükségtelenné, sem aránytalannak tekinteni.” Úgy vélem, hogy a Gytv. 5. §, 7. §, és a 8. § (3) bekezdésének, valamint ezek nyomán – a határozat meghozatalakor hatályban volt – Áe., illetve jelenleg a Ket. rendelkezéseivel történő együttes értelmezése könnyen más, a valóságos élethelyzeteknek jobban megfelelő, ugyanakkor „alapjogbarátabb” megoldáshoz vezethetett volna.

Az Alkotmánybíróság ugyanis nem volt figyelemmel arra, hogy – különösen a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvények esetén – a szervező az esetek jelentős részében ténylegesen nem egy magánszemély, hanem egy társadalmi szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő.

Álláspontom szerint a megoldás egyik kulcsa a képviselőlet jogintézménye lehetett volna, ugyanis sem korábban, sem ma nincs olyan rendelkezés, amely alapján arra lehetne következtetni, hogy a rendezvény bejelentése ne tőrne képviselőletet, sőt a BMr. 5. § (3) bekezdése szerint „az irat kézbesíthető – a bejelentésben megjelölt – a szervezők képviselőletére jogosult személynek, távollétében a rendező szerv vagy a rendezők bármelyikének.” Mindezt alátámasztja az is, hogy az egyes társadalmi szervezetek, pártok vagy éppen ezeknek nem tekinthető, laza civil szerveződések rendezvényeinek bejelentése során a

bejelentő kifejezetten a szervezet képviselőjeként, és nem magánszemélyként jelenik meg.³⁵

A megoldás másik kulcsa a bejelentő és a szervező közötti különbség megteremtése lehetett volna. Az általam ismert gyakorlat azonban összességében felemásnak tekinthető: magánszemélyek sokszor gyakorlatilag különböző szervezetek képviselőiben teszik meg bejelentésüket, és a rendőrség is az adott szervezet rendezvényeként kezeli a rendezvényt, azonban a szervező szervezetet – éppen az AB határozat nyomán – semmilyen kártérítési felelősség sem terheli.

d) A bejelentés megtételére való jogosultság vizsgálata

Elsőként azt kell vizsgálni, hogy a bejelentés az arra jogosulttól származik-e. Ennek megítélése során meg kell állapítani, hogy szervező megfelel-e a Gytv. 5. §-ban³⁶ meghatározott követelményeknek, vagyis magyar állampolgár-e, vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik-e, esetleg a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik-e, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású-e, esetleg tartózkodási engedéllyel rendelkezik-e. Ennyiben tehát a Gytv. a Ket.-hez képest szűkebb ügyfélfogalmat határoz meg. Megjegyzem, hogy míg társadalmi szervezet ügyintéző és képviselői szervének nem lehet tagja, akit a közügyek gyakorlásától eltiltottak, hasonló korlátozást a Gytv. nem tartalmaz.

2. A bejelentés formai vizsgálata

A Gytv. 7. §-a zártfajú felsorolásban határozza meg a bejelentés kötelező elemeit, amelyeket meghaladóan a rendőrség sem igényelhet a bejelentőtől adatokat.³⁷ Ki kell emelni, hogy a két megtiltási ok fennállásának megállapításához elengedhetetlenül szükséges mértéken túl a rendőrség – ezen eljárásában – nem vizsgálhatja a bejelentésben megjelölteket. A bejelentett napirend, vagy a rendezvény céljának vizsgálata ugyanis könnyen valamiféle cenzúrához vezethet. Miként arra az ombudsman az OBH 2452/2008 sz. jelentésében is utalt, a gyűlekezési jogra mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt. A rendőrség tehát semmilyen módon nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”. A hivatkozott jelentés közzététele után született 75/2008. (V.29.) AB határozat kifejezetten utal az ún. *tartalmi semlegesség* követelményére. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem

ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”³⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a tartalmi semlegesség elvéből következően nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások. A rendőrségnek – amennyiben szükséges – minden bejelentett és tudomásul vett rendezvényt megfelelő erővel biztosítani kell, céljától, időtartamától vagy éppen a résztvevők létszámától függetlenül egyaránt – a megalapozott kockázatelemzéshez képest eltérő módon –, a diszkrimináció tilalmát szem előtt tartva. Természetesen a rendezvény biztosításának megtervezése során nem pusztán lehetősége, hanem kötelessége is a rendőrségnek a bejelentésben közölt információk értékelése.

A BMr. 3. §-a értelmében ha a bejelentés ezeket nem, vagy hiányosan tartalmazza, a rendőrség – a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv – hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Postán érkezett bejelentés esetén – a rendezvény tervezett időpontjától függően – a hiánypótlásra való felhívás írásban, postai úton vagy közvetlen megkereséssel történik. A felhívás másodpéldányát, illetve a megkeresésről szóló feljegyzést az ügyirathoz kell csatolni. A személyesen benyújtott bejelentés hiánypótlását a szervező helyben, azonnal elvégezheti. Ha a hiány helyben nem pótolható – szóbeli és írásos bejelentésnél egyaránt –, a hiánypótlásra történt felhívást és a megjelölt határidőt jegyzőkönyvbe kell foglalni. A BMr. szerint hiánypótlásra legkorábbi határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg. Természetesen, ha a szervező a hiánypótlást a megjelölt határidőn belül teljesíti, a bejelentést időben és szabályszerűnek kell tekinteni. Ha a hiányt határidőre nem pótolja, a rendőrség a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

A Ket. 33. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály megállapítson. Ennek megfelelően a Gytv. és a BMr. – tartalmilag az általánosnál lényegesen rövidebb – ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása – eljárásjogi szempontból – nem okozhatna nehézséget.

3. A megtiltási okok fennállásának vizsgálata

Az előzőekkel ellentétben a jelen pontban bemutatott esetekben a rendőrség Ket. szerint meghozott határozatban tilthatja meg a rendezvény megtartását, ha annak feltételei fennállnak. Figyelemmel arra, hogy a döntés gyülekezési jog gyakorlásának

korlátozásához vezethet, különös gondossággal és körültekintéssel indokolt a tiltó okok fennállásának vizsgálatát elvégezni.

a) Súlyosan megzavarja-e a rendezvény a népképviselői szervek, vagy a bíróság zavartalan működését?

Az ombudsmani gyakorlatban két esetben³⁹ is felmerült, hogy milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)i-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.⁴⁰

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*⁴¹

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt feloszlatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervekre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell(ene) megállapítani.

Ki kell emelni, hogy a rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.⁴² (Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása ténylegesen és súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.)⁴³

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a rendőrség annak ellenére meglehetősen csekély érdeklődést

mutat e körülmény tisztázására, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdése kifejezetten előírja, hogy – a Gytv. 8. §-ára figyelemmel – tájékozódjon, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését.⁴⁴

b) Biztosítható-e a közlekedés más útvonalon?

Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a közlekedés más útvonalon való biztosíthatósága alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.⁴⁵ Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a rendőrség közrendvédelmi szervezeti egysége a közlekedési szervezeti egységet kéri fel „szakvélemény készítésére”, amely a gyakorlatban egy, demonstrációval érintett területre vonatkozó közlekedési hatástanulmány. Ez a „szakvélemény” tartalmazza, hogy a közösségi közlekedés más útvonalra áterelhető-e, hogy mekkora az áteresztő képessége annak a területnek, csomópontnak, útkereszteződésnek, amit érint a demonstráció, mennyiben érinti az egyéni közlekedőket vagy, hogyha járdán kívánnak demonstrálni, akkor ez a gyalogos forgalmat mennyiben akadályozza. Nem veszélyes-e ez, pl. a gyalogosoknak le kell-e lépni az úttestre, az autók közé.

Igaz ugyan, hogy a BMr. hivatkozott rendelkezései szakvéleményről szólnak, azonban a különböző szolgálati ágak együttműködése – lévén ugyanannak a hatóságnak különböző szervezeti egységei – semmiképp nem tekinthető szakértői tevékenységnek, így az annak eredményeként létrejövő dokumentum sem tekinthető szakvéleménynek. A Ket. 58. § (1) bekezdése szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, *ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel*. Ugyanazon rendőrkapitányság, vagy a Budapesti Rendőr-főkapitányság különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóságnak fogalmilag kell rendelkeznie megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem *szakértőtől* kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni.

A jelenlegi – imént ismertett – szisztémával szemben megfogalmazható kritika, a „szakvélemény” megállapításai, ennek következtében pedig annak megalapozottsága gyakorlatilag nehezen ellenőrizhető. A 2008. júliusi budapesti LMBT-menet megtartását a budapesti rendőrfőkapitány arra hivatkozva tiltotta meg, hogy az Andrássy út teljes

és tartós lezárása miatt – pl. mivel az érintett területen a kötött pályás BKV-járatok nem válthatóak ki stb. – a közlekedés nem biztosítható más útvonalon. Határozatát a főkapitány utóbb visszavonta, és az új döntést megalapozó újabb „szakvélemény” – változatlan tényállás mellett – a korábbi szakvéleménnyel ellentétes álláspontra helyezkedett, így pedig nem volt akadálya a rendezvény tudomásulvételének.

A tényállás tisztázása körében felvethető kérdés továbbá, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra is tekintettel kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. Idevágó bírói gyakorlat hiányában kétséges azonban, hogy e körülményt kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség vizsgálhatja-e.

4. A felhasználható bizonyítási eszközök köre

Úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárásban is érvényesülnie kell a Ket. szabad bizonyítási rendszerének, így valamennyi, a Ket.-ben szabályozott bizonyítási eszköz – az eljárás sajátosságaira is figyelemmel – megfelelően alkalmazható. Az esetek többségében az egyes bizonyítási eszközök pedig alkalmasak lehetnek arra, hogy törvényi szinten nem szabályozott, sokszor pedig szokáson alapuló, és leginkább a józan ész diktálta eljárási cselekményeknek megfelelően szabályozott háttérrel biztosítsanak.

Így a bejelentővel/bejelentőkkel – különösen konkuráló rendezvények esetén – folytatott BMr.-ben meghatározott egyeztetés helyét a Ket. 62. §-a szerinti tárgyalás, vagy az ügyfél meghallgatása vehetné át, a rendezvény helyszínének bejárása ténylegesen nem más, mint a Ket. 56. §-ában szabályozott helyszíni szemle. Ugyancsak biztos, és garanciákkal körülbástyázott szabályokon alapulna más személyek (Pl. szakértő, vagy éppen a bejelentő Gytv. 5. § b) és c) pontja szerinti meghatározása miatt tolmács) részvétele a bejelentést követő eljárásban.

IV. A gyakorlatban még fel nem merült, a Ket. gyülekezési ügyekben való alkalmazásával összefüggő további kérdések

Azok érvei, akik a Ket. rendelkezéseit kizárólag a rendezvény megtartását megtiltó határozat meghozatalától tartják alkalmazandónak, jellemzően

a következő – mindeddig a gyakorlatban fel nem merült – kérdéseket fogalmazzák meg: miként érvényesülnek az eljárási határidők; felfüggeszhető-e az eljárás; mennyi időn belül kell a bejelentőnek a hiánypótlást teljesítenie; érvényesülhet-e a Ket. ügyfélfogalma ezen eljárásokban; miként vehető igénybe például szakhatóság vagy szakértő.

a) Eljárási határidők

Amint arra már utaltam, a Ket. 33. § (1) bekezdése alapján az általános ügyintézési határidőnél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A Gytv. határidőkre vonatkozó rendelkezései azonban más módon határozzák meg a rendőrség számára az ügy elintézésére nyitva álló időt. A bejelentés előterjesztésének határidejét a rendezvény megtartásának tervezett időpontjához viszonyítva – ezt legalább három nappal megelőzően – határozza meg, és ezen időponthoz képest 48 órán belül van a rendőrségnek lehetősége a rendezvény megtartását megtiltani, majd e határozat 24 órán belül kell a szervezővel közölni. E – a Ket.-ben meghatározotthoz képest – valóban rövidebb eljárási határidők tehát jellemzően egymáshoz képest, mintegy relatív módon kerülnek meghatározásra. Az eljárási határidők betartásával mindeddig nem okozott nehézséget a jogalkalmazás számára.

b) Az eljárás felfüggesztése

A Gytv. nem tartalmaz az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezést. A Ket. 32. § (1) bekezdésének első mondata szerint viszont, ha az ügy érdemi eldöntése – esetünkben tehát a rendezvény megtiltása – olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szoros összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti. Az igazi problémát azonban az jelenti, hogy – főszabályként – az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik.⁴⁶

Visszaulva a tényállás tisztázásánál írtakra úgy vélem, hogy nehezen képzelhető el olyan előzetes kérdés, amelyben az eljárás más hatóság hatáskörébe tartozik. Az egyetlen, az ügy érdemi eldöntését érintő, más szerv hatáskörébe tartozó kérdés lehet, hogy az adott közterület használatát a tulajdonos önkormányzat átengedte-e, azonban ez több okból sem alapozhatná meg a felfüggesztést: a közterület-használatról ilyenkor az önkormányzat megfelelő szerve már döntött, legfeljebb annak eredményéről kell a rendőrségnek a tényállás tisztázása körében tájékozódni. A biztonsági műveleti területté nyilvánítás kérdése pedig nem tartozik más szerv hatás-

körébe. Mindezek alapján tehát az eljárás kötelező felfüggesztésére – az eddigi tapasztalatok szerint – ténylegesen nem kerülhet sor.

Az eljárás felfüggesztésére irányuló bejelentői kérelem teljesítését – amennyiben az indokolt – elképzelhetőnek tartom ugyan, azonban a rendezvény tervezett időpontját megelőzően mindenképp el kell intézni az ügyet, vagyis a szükségeshez képest a rendezvény megtartását meg kell tiltani, vagy a bejelentést tudomásul kell venni. Ellenkező esetben ugyanis a gyülekezési jog érvényesülését legalábbis veszélyeztetné a felfüggesztett eljárás.

c) A hiánypótlás

A hiánypótlással kapcsolatos aggályok sem tűnnek megalapozottnak, ugyanis a BMr. 3-4. §-ai a kérdést a szükséges pontossággal rendezik. A hiányok pótlása a Gytv. 7. §-ában meghatározottakon nem mutat túl, azokról pedig – külön hiánypótlási felhívás nélkül is – a tényállás tisztázása során a bejelentő nyilatkozata könnyen beszerezhető.

d) Kell-e határozatot hozni a rendezvény tudomásulvételéről?

A Ket. 71. § (2) bekezdése szerint jogszabály úgy rendelkezhet, hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél –, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása. Az idézett rendelkezés alapján abban az esetben adható a fenti kérdésre igenlő válasz, ha a rendezvény bejelentése során nincs ellenérdekű ügyfél.

Újabb kérdésként merül fel tehát, hogy a vizsgált eljárásokban az adott rendezvénnyel összefüggésben a bejelentőn kívül lehet-e egyáltalán ellenérdekű ügyfél. Úgy vélem, hogy a Gytv. rendelkezései, amelyek kizárólag a szervező (bejelentő) eljárási jogait szabályozzák, felfoghatóak a Ket. 15. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazásként, ennek megfelelően pedig a Gytv. a gyülekezési ügyekre „részletesebb ügyfélfogalmat” állapított meg. A rendezvények bejelentését követő rendőrségi eljárást mindezek alapján tehát „egy ügyfeles” eljárásnak kell tekinteni.

Összegzés

Tanulmányomban az ombudsmani vizsgálatok során megismert rendőrségi gyakorlat alapján a Gytv. és a Ket. kapcsolódási pontjai mellett felvázoltam az egységes jogalkalmazáshoz szükséges, az anyagi jogi és eljárási szabályokat összességükben és összefüggéseikben értelmező – meggyőződésem szerint – koherens megoldásokat. A szövegben megtekinthető túlmutatató de lege ferenda javaslatok megfogalmazásától eltekintettem, ugyanis – bár lehetne

egyszerűbb, és talán valamivel „alapjogbarátabb” megoldást kialakítani – a hatályos szabályok következetes alkalmazása tökéletesen alkalmas lehetne szerepe betöltésére.

Jegyzetek

¹ Tanulmányomban a Ket. 2009. október 1. napjától hatályos szöveget vettem figyelembe.

² A BMr. alkotmányosságával kapcsolatos kételyekre mindössze röviden utalnék: amellett, hogy a felhatalmazással kapcsolatban is komoly kétségeket kell, hogy ébresszen, több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek törvényi szintű szabályozást igényelnének,

³ OBH 5642/2007 sz. ügy. Ismerteti: Pajcsicsné Csóré Erika: A demonstráció e-mailen való bejelentése – ombudsmani nézőpontból. Rendészeti Szemle 2009. 2. sz. 46–52. o.

⁴ „(4) A személyesen benyújtott bejelentés átvétele, a szóbeli bejelentés jegyzőkönyvbe foglalása, hivatali munkaidő alatt a közrendvédelmi szerv, egyébként a rendőrkapitányság ügyeleti szolgálata, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Ügyeleti Osztálya feladata.

(5) A távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen érkezett bejelentést írásbeli bejelentésnek kell tekinteni.”

⁵ A biztos válaszában a Gytv.-hez fűzött miniszteri indoklás következő elemeire hivatkozott: „A bejelentés célja nem az, hogy az államigazgatási szerv a rendezvényt engedélyezze. A gyűlékezési jognak mint alapvető szabadságjognak a gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés azonban lehetőséget ad arra, hogy az államigazgatási szervek felkészüljenek a gyűlékezési jog gyakorlása, illetőleg a közrend, a közlekedés zavartalanságának a biztosítására [...]. A törvény hatálya alá eső, közterületen tartandó rendezvény – a bejelentés megtétele után – minden további intézkedés nélkül megtartható, nincs szükség a rendőrség külön engedélyére. Mégis szűk körben indokolt lehetővé tenni azt, hogy a rendőrség a bejelentett rendezvény megtartását adott helyszínen, vagy adott időben megtilthassa [...]. Természetesen ez a tiltás nem általában a gyűlékezési jog gyakorlása, illetve a tervezett rendezvény megtartása elé állít korlátot [...] A tiltás tehát kifejezetten csak arra irányul, hogy a rendezvényt ne ott, vagy ne akkor tartásák meg.

Miután a rendőrség a fenti döntését államigazgatási eljárás során hozza, eljárására az Áe. rendelkezései az irányadók. [...]”

⁶ Pajcsicsné Csóré Erika: A demonstráció e-mailen való bejelentése – ombudsmani nézőpontból. Rendészeti Szemle 2009. 2. sz. 51–52. o.

⁷ Bár e megfogalmazás a helyesebb, a hatályos szabályozás azonban – meggyőződésem szerint félrevezető módon – az bejelentések elbírálásának fogalmát használja. (Vö. BMr. 2. § (1) bekezdése.)

⁸ A bejelentésről kiállított igazolást, mint joghatás nélküli közlést a német álláspont nem tekinti közigazgatási aktusnak. Bővebben: Dietel, Alfred – Gintzel, Kurt – Kniesel, Michael: Versammlungsgesetz: Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge. 283. (16. sz. széljegyzet) Köln – München; Heymann 2008; Lohse: Kooperation im Sinne des Brokdorf-Beschlusses und Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Polizei 1987. 97. 33. sz. lábjegyzet.

⁹ Összefoglalás ld. Dietel, Alfred – Gintzel, Kurt – Kniesel, Michael: Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge. 283. (17. sz. széljegyzet) Köln – München; Heymann 2008

¹⁰ 2009. április 9-én – vagyis a Gytv.-ben meghatározott háromnapos határidőn belül – került két, április 11-i, Hollán Ernő utcai rendezvény bejelentésre, ezek egyikét azonban nem a megfelelő szervnél tették meg.

¹¹ Így pl. a budapesti Szabadságtérren felállított ún. ereklyés országszázlóhoz bejelentettek egy több hónapig tartó,

folyamatos rendezvényt, amelyen – a bejelentés szerint – a résztvevők és rendezők száma „0”. Ebben az esetben, mivel résztvevő nélkül fogalmilag kizárt a gyűlékezési jog gyakorlása, a rendőrség a bejelentést elutasította, egyúttal pedig a bejelentő figyelmét felhívta, hogy szükséges lehet a tulajdonos kerületi önkormányzat közterület-használati hozzájárulásának beszerzése.

¹² A rendőrségi szakzsargon – egyébként helytelen – szóhasználatára szerint ilyenkor „Ket.-es” végzést hoz, amelytől megkülönböztetik a „Tiltót”, amelyet egyébként ugyancsak a Ket. szabályai szerint hoznak meg.

¹³ Ezzel megelőzhetőek lehetnek az olyan esetek, mint a Jobbik 2009. február 13-i rendezvényén történtek, amikor a rendőrség tudomásul vette a Budapest Sportaréna elé szervezett rendezvény bejelentését, és csak a rendezvény napján derült ki, hogy a bejelentésben megjelölt helyszín magánterület, és annak tulajdonosa politikai demonstrációhoz nem járult hozzá, így a bejelentést sem tette lehetővé. Ennek következtében a Stadionok metróállomás és a helyközi autóbusz-pályaudvar közötti területet foglalta el a tömeg, csaknem ellehetetlenítve ezzel a közösségi közlekedési eszközök megközelítését.

¹⁴ A jelenlegi gyakorlatban amennyiben olyan területre tesznek bejelentést, amely feletti rendelkezés közterület-használati megállapodás alapján kizárólagosan más illet meg, a rendőrség nem tiltó határozatot hoz, hanem hatáskörének hiányát állapítja meg a Ket. szabályai szerint hozott végzésében, mivel a bejelentés nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ugyanis nem mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területre tették. Ld. Majoros Róbert: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V.29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. Közjogi Szemle 2009. 3. sz.

¹⁵ A Fővárosi Bíróság két ügyben már 2006 ősze előtt kimondta, hogy a „biztonsági műveleti területté minősítés együtt jár a közterületi jelleg elvesztésével”. Az egyik a Terror Háza Múzeum előtti demonstráció miatti területlezárás, a másik pedig a Dohány utcai Zsinagóga előtti terület volt, ahová a biztonsági műveleti területté nyilvánítás miatt nem lehetett más demonstrációt szervezni. Mindkét esetben indult a Fővárosi Bíróság előtt per, amelyekben a bíróság jogerősen megállapította, hogy a biztonsági műveleti területté nyilvánítással elveszítette közterületi jellegét a terület, ezért arra demonstrációt bejelenteni nem lehetett. Bővebben: Mudráné Láng Erzsébet: „Gyűlékezési jogi garanciák – a jogorvoslati rendszer hatékonysága” (Gyűlékezési jog – problémátréteként) Közjogi Szemle 2008. 3. sz.

¹⁶ Jelen tanulmányban – döntően a területi korlátokra figyelemmel – eltekintek a Gytv. tárgyi hatályával kapcsolatos kritikai észrevételek megfogalmazásától.

¹⁷ Így egy cserkészcsapat rendszeres városi számháborúja vagy utcai igehirdetések, esetleg választási kampányrendezvények.

¹⁸ A BRFK 2008. március 15-én ilyenként kezelte az állami, önkormányzati, sőt egyes kulturális rendezvényeket is.

¹⁹ A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint éveken keresztül ilyen volt a budapesti Critical Mass nevű kerékpáros rendezvény.

²⁰ Nem mellőzhetem megjegyezni, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „vátrakoznak” az éppen az egyesületük feloszlását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vehető fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelölnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. A bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges feloszlására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként „könyvelték el” – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők pedig alappal hivatkozhattak volna arra, hogy

ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt.

²¹ OBH 3765/2008 sz. jelentés

²² Bővebben ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának OBH 2452/2008 sz. jelentését.

²³ Legalábbis kétséges, hogy a Gytv. bejelentésre nyitva álló határideje a háromnapos határidő az igény érvényesítésére jogszabályban megállapított határidőnek tekinthető-e, vagyis annak elmulasztásához a jogvesztés jogkövetkezménye fűződhet-e.

²⁴ Ezen, elkésettség miatt a bejelentést elutasító határozatok különlegességét az adja, hogy az országos rendőr-főkapitány ezekkel párhuzamosan az OBH 5642/2007 sz. vizsgálat során már más álláspontot képviselt.

²⁵ A 2009. március 15-i közterületi rendezvényekkel kapcsolatban bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának OBH 2624/2009 sz. jelentését

²⁶ Bár az eredményt tekintve nincs túl sok jelentősége, érdemes rámutatni, hogy a rendőrség érvelése egyébként azért is hibás, mert a 75/2008. (V.29.) AB határozat indokolását a szövegekörnyezetből kiragadva, önálló megtiltási okként értékelte. A hivatkozott AB határozat indokolása egy, a Gytv.-ben nevesített megtiltási ok (ti. a közlekedés más útvonalon nem biztosítható) értelmezéséhez nyújt segítséget akkor, amikor rámutat arra, hogy „a rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont – a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően – kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek.” Vagyis a rendezvény – bejelentéstől számított – rendkívül rövid időn belüli megtartásának megtiltását semmiképp sem önmagában az idő rövidege, hanem az a körülmény alapozza meg, hogy ennyi idő alatt a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

²⁷ Magyarországon ugyanis komoly hagyománya van a más nevében előterjesztett beadványoknak. Vö. az APEH-hez érkező, más nevében előterjesztett több ezer beadvány esetével (OBH 1091/2009)

²⁸ Jelenleg nem biztosított a rendőrség hatáskörébe tartozó közigazgatási eljárásokban az iratok ügyfélkapun keresztül történő megküldésének lehetősége.

²⁹ Nem ismert arra vonatkozó statisztikai adat, hogy hány telex-előfizetés van jelenleg Magyarországon, ráadásul a rendőrség telexelérhetősége sem ismert.

³⁰ Így 2006-ban az Osztrák Köztársaságban megszűnt a táviratfeladás lehetősége

³¹ A német gyakorlat ezzel szemben a bejelentés előterjesztését – arra hivatkozva, hogy a törvény a bejelentés formáját nem határozza meg – a távbeszélőn, távirón, illetve faxon és e-mailen is megengedi. Ld. Lammermann, Friedrich: Welche Auswirkungen hat die zunehmende Nutzung des Internets auf die Bestimmungen des Versammlungsrechts? Die Polizei. 1999. 140. o.

³² A Ket. 28/A. § (4) bekezdése jogszabályban meghatározott egyéb esetekben lehetővé teszi az elektronikus levélben

és telefonon történő kapcsolattartást, azonban ehhez a Gytv. módosítása elengedhetetlen lenne.

³³ Ket. 15. § (7) bekezdés

³⁴ A gyermekek gyülekezési jogával kapcsolatos tanulmányok utalnak arra, hogy ugyan a gyermekek gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény résztvevői lehetnek, azonban szervezői, bejelentő nem lehetnek a rendezvénynek. E korlátozást adottnak veszik, és nem is kísérik meg annak indokát adni.

³⁵ Az sem példa nélküli, hogy egy szervezet kifejezetten jelzi a rendőrségnek, hogy korábbi képviselője a továbbiakban nem jogosult a szervezet nevében Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényt bejelenteni.

³⁶ A külföldiek nem említett körét a törvény kizárja a szervezők köréből. Ennek megítélésével kapcsolatban ld. Kukorelli István alkotmánybírónak az 55/2001. (XI.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, továbbá Drinóczi Tímea – Petrétei József: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban. Jura 2002. 1. sz. 25–26. o.

³⁷ 7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;

d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

³⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 179.

³⁹ OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

⁴⁰ 8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné [...] a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínén, vagy időben való megtartását megtilthatja.

⁴¹ A népképviselői szervek maguk jelenítik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja.

⁴² Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

⁴³ Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

⁴⁴ Nem került sor erre sem a Lehet Más a Politika nevű szervezet parlament falára történő lézervetítése alkalmával, vagy a Magyar Gárda Fővárosi Bíróság épülete előtti „vátrakozás” esetében, de 2009. április 14-én, a bizalmatlansági indítványról történő szavazás időpontjában az Országgyűlés közvetlen környékén tartott, megfelelően bejelentett tüntetések alkalmával sem.

⁴⁵ BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

⁴⁶ Így a felfüggesztéstől függetlenül szakértőnek feladatait a kirendelésben meghatározott határidőre teljesítenie kell. (Vö. Ket. 58. § (4) bekezdés)

Herger Csabáné
egyetemi docens

Az asszimiláció útján? Az izraeliták egyházi autonómiája¹

„A zsidók az otthonukat magukkal hordják a hátukon, viszik a Tórát, a szent könyveket, a Bibliát, és ez az otthonuk. Ahol ott van a Biblia, az a zsidók otthona, tehát nem otthonatlanok.”

Heinrich Heine²

„(...) én nem fogok itt önöknek e faj történeteiből keserű példányokat múltjok s jelenjükből előhozni, hogy önök szívét meglágyítsam. Mert a népek felszabadításának nem egyesek indulata, hanem azon tételek elismeréséből kell származnia, mely szerint nincs addig biztosítva az ország, míg annak egy fia is nem szabad. S én igen hiszem, hogy önök, kik a valódi szabadságot alig egy pár hónappal előbb nyerték meg, nem fogják ellenezni, hogy a közöttünk lakó izraelita néposztály, mely önök ellen soha nem vétett, sőt inkább egyenesen a magyarosodásra hajlamot mutatott, fel ne szabadíttassék.”

Kállay Ödön³

I. A „kor követelménye”

A magyar zsidók 19. századi történelme nem az asszimilációról szól. Sokkal inkább arról, hogy a politikai elit és a hétköznapi ember mit értett valójában a „haza és haladás” jelszava vagy a „kor követelményei” és polgári modernizáció alatt: beletartozott-e ezek fogalmába, és ha igen, akkor mennyiben a hon zsidó lakosainak jogegyenlősítése, feltételhez kötötték-e ezt, illetve milyen feltételek esetén látták megvalósíthatónak. És sokkal inkább arról, hogy ezen elvárásokra, legyenek békés vagy a legkevésbé sem békés megnyilvánulásokkal körítve, a zsidók hogyan reagáltak: növekvő asszimilációs hajlandósággal vagy esetleg disszimilációval. Integrációról, úgy tűnik, ebben a korban nemigen lehetett szó. Az egyházi autonómia kérdéskörét az alábbiakban ezek fényében értelmezzük.

Az egyházi viszonyok vizsgálata kapcsán természetesen tűnik, hogy felekezetekről szólnunk, az alábbi fejezetben mégsem az izraelita vallású magyar állampolgárok felekezeti, hanem a magyar zsidóság vallási viszonyairól beszélünk. Mióta Hadrianus 135-ben Iudaea nevét a térképen Syria Palaestina-ra

írta át, a diaszpórába kényszerült héberek nagyjából az újkor kezdetéig kizárólag vallási szempontból nyertek meghatározást. Európában izraelita, vagy – a közösségből való kiválás lehetőségével élve – keresztény, Európa déli részén, illetve a Közel-Kelten izraelita vagy muszlim volt a zsidó ember. A 15–16. század fordulóján, az ez időre egységesült spanyol királyságban azonban már származás szerint történt a meghatározás. A keresztény-újkeresztény-izraelita háromszög okozta identitás-probléma⁴ tovább erősödött, amikor a nemzetállamok kialakulásával a befogadó nemzethez közvetlenül lehetett már asszimilálódni, így arra a kérdésre, hogy a zsidóság nép, nemzet, vallás, közösség vagy kultúra, nem érkezett pontos válasz. Az identitási krízissel párhuzamosan a faji alapú gyűlölet terjedt – szemben a középkor nagyrészt antijudaista megnyilvánulásaival.

A 19. századi magyar közbeszédben a zsidó és az izraelita kifejezés felváltva, következtlenül szerepelt. Ezzel szemben a vallási alapú megközelítés, az izraelita kifejezés tudatos használata jellemezte a jogforrásokat és az asszimiláció irányába elkötelezett magyar-zsidó történészek munkáit⁵ is, akik – az uralkodó neológ felfogásnak megfelelően – a Mózes-vallású magyarok felekezetéről írtak, nem pedig a magyarországi zsidók történetéről. Bár a jogi és politikai emancipáció illetve a vallási recepció egy több lépcsős folyamat eredményeként megtörtént, az 1880-as évek antiszemita mozgalmi, majd a Monarchia széthullását követő korszakban az ugyancsak szakaszosan megvalósított teljes jogfosztás azt igazolja, hogy a társadalmi emancipáció nem. Egy későbbi irodalmi példával élve némiképp olyan volt ez, mint a szuezi válság (1956) idején a párizsi taxisofőr esete héberül beszélő utasaival, aki mielőtt tovább hajtott, még gyorsan odavetette a távozónak, hogy „Dreyfus bűnös volt, Monsieur.”⁶ Történt mindez fél évszázaddal az után, hogy a „francia” ügyében felmentő ítélet született. Az alábbiakban ezért nem a magyar izraelitákról, hanem a magyar zsidókról szólnunk annak ellenére, hogy vizsgálódásunk csak a polgári átalakulás egy szegmensére, az egyházi viszonyok modernizációjának kérdésére terjed ki.

Kétségtől a „hosszú 19. század” (1789–1918) terméke volt a zsidóság többségének politikai egyenjogúsítása és asszimilációja úgy magyar földön, mint Európa más részein. Magyarországon a periférikus nemzeti létből és az államalapítás korától a magyar államiságot napjainkig végigkísérő megkésettiségből fakadóan ez a folyamat csak részlegesen és későn zajlott le. A polgári modernizáció tekintetében a zsidók jogállása több szempontból is kulcsfontosságú volt. Kötelezettségeik tekintetében említendő a múlt hagyatéka, azaz a különadó fizetésének és a megkülönböztető jelek viselésének az eltörlése,

polgári jogaik tekintetében a középkori korlátozó-sokkal szemben a teljes jogképeség biztosítása, így többek között a szabad költözködés joga, a foglalkozás megválasztásának joga, a hivatalviselési jog, az ingatlan-tulajdonszerzési jog, az egyetemi képzésben való részvétel joga és a politikai jogok, illetve a vallás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága, valamint az egyházi autonómia. Bár a jelen tanulmány a vallási vonatkozásokra koncentrálna, több okból nem hagyható figyelmen kívül az a folyamat sem, mely a felvilágosult abszolútizmus korától kezdődően az izraeliták polgári és politikai jogegyenlőségének biztosítása területén megkezdődött. Egyrészt azért, mert a korlátozások oka a zsidóság esetében a vallási-etnikai hovatartozás volt, másrészt azért, mert a szabadságjogok, így a vallással kapcsolatos jogok érvényesülési feltétele a Mill-féle „negatív szabadság” mellett a jogegyenlőség teljes körű biztosítása is.

II. Felvilágosult tolerancia a „gazdasági racionalitás” jegyében

A 19. századi Magyarország zsidó lakossága, melynek története a korabeli⁷ és 20. századi illetve kortárs⁸ tudományok képviselőit több szempontból foglalkoztatta, nem állt genealógiai kapcsolatban a mohácsi vész előtt hazánkban élt zsidókkal. A hódoltság zsidó lakosai a törökkel együtt távoztak; az ezerfőnyi budai zsidóságot 1686 szeptemberében a császári sereg zsoldosai felerészlet legyilkolták, felerészlet fogságra vetették;⁹ Erdélyből pedig 1687 táján, a császári csapatok bevonulása után menekültek el a zsidók. A század végére tehát Magyarországon csak elvétve maradtak: *Kollonits Lipót* bíboros *Einrichtungswerk*-jében (1689) – az újbóli betelepedésnek is elejét véve – kifejtette, hogy mint szükséges rosszat, a még itt élőket meg kell tűrni, de terheik növelésével kivándorlásra kell készíteni őket.¹⁰ A 17–18. század fordulójától, de főként 1726 után a zsidóság 1860-ig kisebb-nagyobb hullámokban, folyamatosan vándorolt be Magyarországra. A 19. század elejéig Alsó-Ausztriából, Cseh- és Morvaországból, Sziléziából és a német fejedelemségekből, azt követően elsősorban keletről érkeztek.¹¹ 1787-re – *II. József* összeírása szerint – a zsidók száma majd 90 ezerre¹², 1910-re 930 ezerre nőtt. Míg a történeti Magyarország teljes népessége a két népszámlálás közti időben 125%-kal gyarapodott, a zsidó népességé 1021%-kal.¹³ A nyugati, vallási szokásaiban neológiaiára hajló és a keleti (galizianer) ortodox illetve hászid bevándorlók aránya a 19. század második felére nagyjából kiegyenlítődött.

A 19. századi modernizáció gyökerei a magyar zsidók jogegyenlőségének megteremtése ügyében is

sajátos módon a felvilágosult abszolútizmus intézkedéseig nyúlnak vissza. A felvilágosodás következtében a zsidók önszemlélete és a nem zsidó közösségek szemében betöltött szerepe is megváltozott. Korábban a zsidókat nonkonform vallási meggyőződésük különböztette meg, az egyén és csoport identitása vallási kontösben jelentkezett. Mivel a keresztény társadalom saját politikai szervezetét egy keresztény állam vallási tételeinek kifejeződéseként fogta fel, a zsidókat ebből ki kellett zárni. Eltűrték őket, de e tolerancia ára az elkülönülés és a világosan körülhatárolt, legitim diszkrimináció volt. Ahogy az abszolútista állam világi karaktere meghatározóvá vált, az államvalláshoz való ragaszkodás ellenére is előtérbe kerültek a gazdasági szempontok, a közjó érdeke, ami közvetett módon az egyenjogúsítás irányába hatott. Míg az izraelitáktól viszolygó *Mária Terézia* számos rendelkezése, így a rendek többszöri tiltakozása ellenére kivetett türelmi adó (taxa tolerantialis, 1749)¹⁴ vagy kitiltásuk Budáról (1746) rendkívül hátrányosnak bizonyult, az uralkodónő hozzáállása több tekintetben pozitívan alakult. 1762-ben megtiltotta, hogy izraelita gyermekeket erőszakkal áttérítsenek, bár a katolikus bábák a rendelet után is gyakorta tették ezt meg, no nem erőszakkal, csak alattomban.¹⁵ 1763-ban *Mária Terézia* felszólította a katolikus klérust, hogy más vallásúaktól stólapénzt ne szedjenek. Miután 1764-ben a Sáros megyei Orkután lefolytatott vérvádi perben a kínvallatás hatására sem tettek a terhelt zsidó személyek beismerő vallomást, a királynő rendelkezett szabadon bocsátásukról.

II. József felvilágosult, toleráns szellemiségű zsidó tárgyú rendelkezéseit¹⁶ is visszavonta halálos ágyán, mégis említésre méltó az 1783-ban hatályba léptetett *Systematica Gentis Judaicae Regulatio*.¹⁷ A türelmi rendelettel egy időben (1781) kidolgozott, de csak két év múlva, a magyar kancellária hosszadalmas véleményezési eljárása után életbe lépő rendelet elsősorban a zsidók gazdasági tevékenységének korlátait számolta fel. A bányavárosok kivételével szabad költözködési jogot biztosított, lehetővé tette, hogy olyan foglalkozásokat válasszanak, melyek eddig csak céhes keretek közt voltak folytathatók, ha maguk művelték, földet bérelhettek. A rendelet kötelezte őket arra, hogy tíz éven belül ezen tevékenységekhez iskolai végzettséget szerezzenek. A zsidó jelleg megszüntetése érdekében rendelkezett az állami felügyelet alatt álló, német nyelvű zsidó iskolák fölállításáról (Normalschule),¹⁸ és a zsidó ifjak előtt megnyíltak a keresztény iskolák illetve egyetemek is. Eltörölte a megkülönböztető jelek viselését és engedélyezte a kardviselést. Emellett azonban a birodalmi egység ideájától vezérelve kötelezte a zsidókat a jiddis és a héber nyelv elhagyására, valamint szakálluk levágására. *II. József* 1785-ben a meg-

szégyenítő elnevezésű, azonban a kincstár számára fontos türelmi adó helyett kamerális taksát vezetett be, valamint ugyanekkor eltörölte a birodalmon belüli határok átlépésekor csak zsidók által fizetendő személyi vámot. 1787-ben végül kötelezte birodalma a zsidó lakóit arra, hogy következő év januárjától fogva német vezetéknevet¹⁹ használjanak. Az uralkodó „zsidópolitikáját” nem bármiféle filozofia érzület, hanem az *államérdek, a gazdasági racionalitás* határozta meg. Ahogy ezt 1788-ban a galíciai Judenpatenthez írt megjegyzésében kifejtette, véleménye szerint „ha [a zsidók] engedelmeskednek a kiadott rendeleteknek, jól járnak ők is és az állam is, melynek hasznos tagjaivá fognak válni”.²⁰

II. József halála után a városok újra a zsidók kitiltásáért és a gazdasági korlátozások visszaállításáért szálltak síkra. Ezzel szemben a magyar zsidóknak az országgyűléshez intézett feliratában a francia eszmék, a szabadságjogok iránti vágy nyert megfogalmazást. II. Lipót *De Judaeis* című törvénycikke²¹ lényegében e kettő között, az előbbihez közelebbi lépcsőfokon maradt: az 1790. január 1-jei állapot fenntartására, illetve helyreállítására kötelezte a városokat. Mivelhogy *Kolonits* elképzelésének megfelelően I. Lipót száz évvel korábban (1693) halálbüntetés terhe mellett tiltotta ki a zsidókat a bányavárosok hét mérföldes körzetéből, a zsidóság városi gyökerei a 18. században nagyrészt hiányoztak. II. József kedvező rendelkezése ellenére 1787-ben a népszámlálás idején csak 64 szabad királyi és más szabadalmas városban éltek zsidók, akik a zsidó népesség 2,9%-át tették ki. 1840-re ez a szám csekély mértékben, 7,5%-ra nőtt, ámbar ezek fele Pest-Budán lakott.²² A bányavárosokból kitiltó rendelet továbbra is hatályban volt, egészen 1860-ig. A 18–19. század fordulóján illetve az 1830-as évekig – diszkriminatív – helytartótanácsi rendeletek és megyei szabályrendeletek egész sora vonatkozott a zsidó lakosokra. Ezután már a reformmozgalom zsidósággal kapcsolatos elképzelései, ha nem is a teljes emancipáció felé, de valamiféle könnyebbség felé terelték az udvar politikáját.²³

III. Kétoldalú reformeszmék: beolvasztási célzat és belső reform

A reformeszmék elterjedése következtében 1839–40. évi rendi országgyűlésen a liberális ellenzék javaslatot tett arra, hogy a zsidók kapják meg mindazokat a jogokat, melyekkel a nem nemesek rendelkeztek. A beolvasztási célzat nyilvánvalónak tűnik: az országgyűlés *a magyar nyelv ismeretét a vallási funkció betöltésének feltételül állította*.²⁴ Eötvös József csak huszonhét esztendő fiatal volt, amikor 1840. március 31-én a főrendek előtt azon meggyőződésének adott

hangot, hogy csakis az emberi jogok teljes tisztelete képezheti egy szabad alkotmány alapját, és a zsidók jogegyenlősítése az országban kisebbséget alkotó magyarság erejének növekedését fogja eredményezni. Ötvennégy éves meglett férfi lett, mire kultuszminiszterként a politikai és polgári jogi jogegyenlősítést megérte. 1840-ben azonban a főrendi ház és a kormányzat ellenállása miatt az emancipáció terve megbukott; csekély eredménynek tudható be, hogy *liberális szellemiségben újrafogalmazták II. Lipót de Judaeis című törvénycikkét*.²⁵

Ebben nem csak a magyarországi születésű, hanem „az itteni lakásra törvényes úton engedelmet nyertek” számára is biztosították a szabad költözködés jogát a bányavárosok kivételével (1.§), és a céhes kereteken kívül „akár a maguk kezére, akár vallásukbeli legényeik segítségével” szabadon foglalkozhattak iparral és kereskedelemmel (2. §). A városokba irányuló erős migráció és az ezt követő kulturális-gazdasági felemelkedés jelentősen hozzájárult az asszimilációs folyamathoz. A mozgó tőke Magyarországon többnyire a napóleoni háborúk gabonakonjunktúráját jól felhasználó zsidó kereskedők kezében volt, ők azonban, mint láttuk, nagyrészt a társadalom keretein kívül éltek, hiszen – bár a leginkább polgári foglalkozást űzték – polgárjoguk nem volt. Bár a vidéki nemes önmagát az Európát járt értelmiségiek sürgetése ellenére sem adta kereskedésre,²⁶ lenézte az „üzérkedést”, és magát a kereskedőt is.

A zsidók egyenjogúságának biztosítására az 1843–44. évi rendi országgyűlésen sem került sor, de az emancipáció ügye ezt követően folyamatosan napirenden volt. Mondhatni, egyetértés uralkodott a tekintetben, hogy – az ország gazdasági érdeke miatt legalábbis – a zsidók jogállásán javítani kell. Véleménykülönbség csak abban volt, hogy a jogokat mikor kell megadni. A *konzervatív felfogás* szerint az egyenlősítésre a nyelvi és vallási elkülönülés felszámolása, azaz lényegében az asszimilálódás után kerülhet sor, míg a *liberális álláspont* szerint pontosan a feltételek nélküli egyenlősítés az, ami a beolvadást elősegíti. S hogy esetleg integrálásról is szó lehetne a beolvasztás helyett? Erre az álláspontra *Kossuth* is csak túl későn, 1851-ben jutott el, amikor egy kultúraautonómiára építkező államberendezkedés alkotmányos tervét papírra vetette.²⁷ Az 1840-es évek közepén már az is némi előrelépésnek tűnt, hogy V. *Ferdinánd* 1846. július 27-i rendeletével a „türelmi adót” megszüntette, melynek fejében a zsidóság vállalta, hogy 5 éven belül megfizeti a kialakított 1,2 millió forintnyi megváltást.

Az elvárások és az egyébként is növekvő nyelvi és kulturális asszimilációs hajlandóság következtében *kieleződött az ellentét a zsidóságon belül* a többségi

ortodoxok és a felvilágosodás, a reform hívei között. Grünwald Miksa ezt a folyamatot az asszimiláció fontos előzményének látta, melyben a haszkala, a héber felvilágosodás felborította a rabbinizmus zárt rendszerét, és – szavaival élve – „átmenetet képezett a zsidóság és Európa között”.²⁸ Az ortodoxok a reformkísérletekkel a hagyományos zsidó vallási élet védelme érdekében szálltak szembe, akár az emancipáció árán is. Az ilyen nézetek első számú védelmezője a Frankfurt am Mainból Pozsonyba települt *Moses Sofer* (1763–1839) rabbi,²⁹ valamint rabbinátusi utódai voltak. A konzervatív életformához ragaszkodó észak- és nyugat-magyarországi közösségekkel szemben Pest és az ország középső részeinek zsidósága már korán a reformgondolatok irányába hajlott. A morvaországi származású *Aron Chorin* (1766–1844)³⁰ nézeteinek hatására, illetve a németországi héber felvilágosodás hagyományainak megfelelően nyertek megfogalmazást a belső reformprogram elemei, a „Schule”, a „Tempel” és a „Gemeinde” hármasa, elsősorban *Löw Lipót* (1811–1875),³¹ *Schwab Löw* (1794–1857), *Einhorn Ignác* (1825–1875)³² és *Einhorn Dávid* (1809–1879) munkásságában.

Míg a reformerek az 1844 augusztusában Bácsba egybehívott rabbigyűlésen az ortodoxok masszív ellenállásával szembesültek, *Löw Lipót*, aki önmagát „az arany középút emberének tartotta, ez idő tájt iparosképző egyletet alapított Nagykanizsán. 1844-től rendszeresen magyarul prédikált kanizsai szószerkéről, és 1847-ben Pápán kiadta a „*Magyar Zsinagóga (Felvilágosodott vallásosság, tiszta erkölcsösség és buzgó hazafiság az izraeliták közti elterjesztésre)*” című folyóirata első, és érdeklődés hiányában egyetlen számát. A mintegy tíz évet (1858–1867) megélt német nyelvű felekezeti lap, a „*Ben Chananja*” szerkesztőjeként és első számú szerzőjeként a hazai zsidó értelmiség soraiban a legerőteljesebb képviselője volt annak az álláspontnak, hogy a zsidóság nem etnikai, hanem csakis vallási kérdés.³³

Az emancipáció abszolút elutasítása nem zsidó részről, mint már szó esett róla, nem volt jellemző, a konzervatív hangok azonban sürgették a zsidó vallásreformot, a hitelvek bemutatását és a nemzethez való társadalmi azonosulást is. Az ellenséges indulatokkal vegyes hozzáállás megváltoztatását célozta *Löw Lipót* 1847. június 22-i felhívása is rabbitársai felé. *Közös nyilatkozatukban* hangsúlyozták, hogy az izraeliták minden embert „valódi felebarátnak” tartanak „akármi vallást kövessen” is (1. pont) és Magyarországot „valóságos és egyedüli” hazájuknak ismerik el (2. pont).³⁴ A zsidóság ellen felhozott gyakori sztereotíp elemeket illetve tényleges problémákat szedte pontokba (a–f) és vezette vissza végső soron az emancipáció hiányára az ez év szeptember 23-i *körlevél* is, melyet a pesti izraelita hitközség nevében *Kunewalder*

Jónás, a hitközség igazgatói választmányának elnöke adott ki. Miután a körlevél megfogalmazói kifejezték a „szívükbe vésett” hálát azért, hogy az előző két országgyűlésen a rendek a zsidók ügyét, „az embeberiségnek, igazságnak és a haza közjólétének ügyét” felkarolták, felhívták a figyelmet a magyar zsidók „kemény büntetésére”; arra, hogy „saját hazában idegen(nek) lenni kénytelenek”, bár „őket még vád sem terhelheti egyéb annál, hogy Mózes vallásában jöttek a világra”.³⁵ A körlevélhez csatolták a magyar és a kapcsolt részekben élő izraeliták képviselőinek egyetemes gyűlése által jóváhagyott, *hitelvi nyilatkozatnak* tekintett „Emlékeztetések a vallásban nyert oktatásban” című művet, melynek szerzője *Schwab Löw* volt.

Bár a körlevél írói a „haza jól felfogott érdekében” sürgették érveik alapos vizsgálatát, és a türelmi adó megváltása érdekében megalakított magyar zsidók állandó választmánya négy nappal később, 1847. szeptember 27-én kérte a megyéket, hogy a pozsonyi rendi országgyűlésre kiküldöttük utasításába vegyék fel a zsidó emancipáció programját is, némely megye ezzel ellentétesen cselekedett. Míg a bihariak „a zsidó polgárosítási ügy” kellő előmozdítását tűzték ki célul, és a somogyiak „az emberi méltóság, az ész és az erkölcsiség” alapján teljes emancipációt sürgették,³⁶ a Borsod megyei utasítás, mint ahogy a Trencsén és Maros megyei is, azt hangsúlyozta, hogy „ha (ugyan) a zsidók vallásuk és szertartásaik felől az országgyűlés előtt confessiót tévén, abban az álladalom elveivel ellenkező tanok nem foglaltatnak, polgárosíttassanak”. Mindemellét úgy vélték, hogy „a szomszéd tartományokból történő betódulásuk ellen” „czélszerű törvények” alkotására van szükség. A többségében német származású polgárság a városokba törekvő zsidókkal szemben elsősorban gazdasági,³⁷ de vallási és társadalmi ellenérzésekkel is bírt, ahogy ezt Pest városának követi utasítása is jelzi: nemcsak hogy gátat kívántak vetni „az izraeliták hazánkba özönlésének”, polgárosításukat csak akkor tartották megvalósíthatónak, ha „erre a haza veszélyeztetése nélkül alkalmasak és érdemesek lesznek.”³⁸

IV. „Zsidókérdés” a pozsonyi országgyűlésen

Ennek megfelelően az utolsó rendi országgyűlés messze nem a reformországgyűlések zsidóbarát hangulatát tükrözte. Mint várható volt, a *honosítási* és a *városi választójogi törvénytervezet* vitája elsősorban a galizianer bevándorlók miatt éleződött ki. Míg az első esetben a javaslat 3. §-a a honosítás feltételeként a teljes kort, a magyar nyelv ismeretét és állandó

belföldi lakhelyet adta meg, 1847. december 11-én, a 21. kerületi ülésen *Forgách Ágoston* gróf, a pozsonyi kanonok javasolta, hogy a bevett valláshoz tartozást is megköveteljék. Hangsúlyozta a későbbiekben azt is, hogy véleménye „nem vallási türelmetlenségen” alapul. *Kossuth Lajos*, bár rossznak ítélte azt a megoldást, hogy „a politikai jogok valláshoz köttessenek”, mégis – a szabadelvű eszmerendszert nézve mindenképpen – meghökkentően válaszolt: „(...) megvallom, hogy különösen a zsidó vallást követő hazai lakosokra nézve sajnálom, hogy a közvélemény legújabb időben olyan irányt vett, miszerint az e vallást követő népfaj számos söpredékének vétke miatt a méltányosság megtagadatik azoktól is, kik ezen ellenszenvre nem érdemesek, és az ellenszenv annyira vitetik, hogy p. o. Pesten Kunevalder méltatlannak találta politikai jogokra csak ezért, mert Máramarosban vagy Pozsonyban söpredék zsidó tömeg van. Egyhamar nem fogjuk megóvni a hazát ezen söpredék-nép bűneitől, de ennek súlyát nem akarom éreztetni azon műveltebbekkel, kik között és mi köztünk más különbséget nem ismerek, mint, hogy más templomban imádjuk a Mindenhatót.”

Szintay, Bereg megye követe megjegyezte azt is, hogy a magyar nyelv ismeretét a gyárosoktól nem kellene megkövetelni, majd – következetességéből elégtelenre vizsgálva – javasolta, hogy „beköltözött sohasé bírhasson a törvényhozás legfelségesebb jogával”, azaz politikai jogait olyan módon korlátozzák, hogy a passzív választójogot megvonják tőle, mivel „lehetetlen, hogy a külföldi típust egészen levethesse.”³⁹ A bevett vallások megemlézése iránti indítványt végül úgy vetették el, hogy az igen és a nem szavazatok egyenlő száma miatt Szabolcs megye másodszorra már nemmel szavazott.

A törvényjavaslat 13. §-át, mely szerint a külföldi zsidók beköltözéséről és honosításáról külön törvényben kell rendelkezni, ugyanezen év december 18-án, a 27. kerületi ülésen tárgyalták. A pozsonyi és a Szatmár megyei követ a zsidók bevándorlásának és honosításának teljes tilalma mellett foglalt állást, sőt ez utóbbi a zsidó népet úgy említette hozzászólásában, mint ami „métélye a népnek”, „uzsorás”, de „különben is soha és sehol a nemzetbe nem akar beoladni”. *Szemere Bertalan* hangsúlyozta, hogy bár a pozsonyi indítvány nagy támogatásra talált, „a bűnt nem tart(ja) egy népfaj tulajdonának sem, mert az közös mindenikkel”. Mondhatni kissé naivan úgy vélte, hogy ha már a pozsonyi indítványt meggátolni úgysem lehet, arra „az emberi tisztesség-nél fogva” jogszerű indokul csak az szolgálhat, hogy a bevándorlás tiltásával a már bentlakók „nemzeti sympathiát” nyerjenek és ilyen módon a polgári jogok tekintetében biztosítsák egyenjogúságukat.⁴⁰

1848. január 27-én a 24. országos ülésen a szatmári káptalan követe, *Bíró László* a bevett valláshoz

tartozást, mint a honosság feltétele mellett már úgy érvelt, hogy az egyéni szabadságjogok, így a válás- és lelkiismereti szabadság is „a haza magasabb érdekeinek” megfelelően természetesen korlátozott. *Bíró* ugyanis károsnak és veszélyesnek találta úgy a „hon javára és boldogságára”, mint a bevett vallásokra nézve azt, hogy a törvényhozás a nem bevett vallások számára is tág kaput nyisson. Véleményét osztotta az esztergomi főkáptalan követe, báró *Rudnyánszky Sámuel* és a kerületi üléseken ez ügyben már hasonlóan nyilatkozó *Forgách* gróf is. Mivel a kanonokok álláspontját csak Mosony és Nyitra megye, valamint Horvátország követe támogatta, végezetül kisebbségben maradt.⁴¹ A miniszteri javaslat 14. §-a a bevándorlást „vallásra való tekintet nélkül” tette volna lehetővé. A követek egy része azonban, így a Szatmár megyei *Kende Zsigmond* sem a más vallásúaktól félt általában véve, merthogy „engem (...) nem bántanak sem a török, sem a perzsa, sem a hindus, vagy Confucius papjai”. A „magyar elemet” csupán a zsidóktól féltette a nemes követ, hogy azok ilyen módon nem csak „Lengyel- és Muszkaországból” jöhetnek be, hanem a görög területekről és Kis-Ázsiából is. Anélkül, hogy a hozzászólásokat tovább idéznénk, összegezzük a mondottakat azzal, hogy a törvényjavaslatot a pozsonyi követ indítványára végül úgy egészítették ki, hogy „a honban lakó zsidókra nézve az 1840:29. tc. rendelete fenntartván, külföldi zsidók sem be nem vándorolhatnak, sem meg nem telepedhetnek”.⁴²

Történt mindez a többség megalégedésére. Mint-hogy azonban mind a rendi, mind a polgári parlamentarizmus a többség akaratának érvényesüléséről szól a kisebbség akaratát felett, említést kell tenni a kisebbségben maradtak szemléletmódjáról is. *Schnee László*, Heves megyei követ, bár véleménye a „tek. RR. előtt pártolásra nem talált”, kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy a humanizmus és a 19. század előtt ezen törvényért miként fognak tudni megfelelni.⁴³ Máramaros megye követe, *Asztalos Pál* kijelentette, hogy „mi a zsidók elleni kikelésekkel illeti, (...) ezek meggyőzősége(ével) és utasításá(ival) ellenkeznek”. A gyakran hangoztatott ellenséges viszony kapcsán pedig megjegyezte, hogy „vajon lehetnek-e szíves indulattal azok iránt, kiktől évszázadokon keresztül üldöztettek.”⁴⁴

A javaslatot a főrendiház rövid tárgyalás után módosításra visszaküldte. Újabb tárgyalásra azonban nem került sor, így törvény nem lett belőle. Igaza lett tehát *Tarnóczy Kázmér*nak, Nyitra megye követének, aki a vallási és etnikai vonatkozások ügyében kibontakozó vita miatt a honosítási törvény bukásától tartott. De a nemzethalálról szóló víziója, mikor is az ezen törvény hiányában beözönlő külföldiek „itt összevásárolják a jószágokat” és az ország még

nevét is elveszti,⁴⁵ túlzónak és előítéletektől terheltnek bizonyult.

A városi törvényjavaslat tárgyalása az alsótáblán 1848. január 21-én, a 41. kerületi ülésen kezdődött meg. Az 1840. évi 29. tc. ugyan biztosította a zsidóknak a jogot arra, hogy – a bányavárosok kivételével – a városokba betelepedjenek, a polgári jogok, így a városi választójog biztosításának igénye a városi követek részéről nagy ellenállásba ütközött. Többek közt Pest követe, *Károlyi* emelte fel szavát „azon sörredék ellen”, amely a polgárságot tönkreteszi és az ínség fő okozója, hiszen a „pórnép a zsidóhoz viszi pálinkáért az utolsó krajczárját” is.⁴⁶ *Kossuth* február 19-i kompromisszumos javaslata, mely szerint a város képviselő-testülete dönthetett volna arról, kik azok az izraeliták, akiket választójoggal felruház,⁴⁷ február 21-én a következő, 59. kerületi ülésen ugyancsak elutasításra talált. A mintegy három napja tartó pozsonyi zavargás különösen felerősödött, amikor ugyanezen a napon a szövegjavaslatba bekerült, hogy a választójog valláskülönbség nélkül illesse meg minden polgárt. A követek egyébként általában *rendkívül élesen fogalmaztak* a vita során. Amikor *Asztalos* a kereszténység nevében intett vallási türelemre, *Károlyi* válaszában kétséget sem hagyott – mondjuk így finoman – ellenérzésének valódi természete felől: nem vallási tekintetből van a zsidók ellen, hanem „mint népfajt” nem szereti őket.⁴⁸ A tüntetések március 19-én Pozsonyban újra kezdődtek, sőt zavargások az ország több nagyvárosában, így Pesten, Székesfehérváron és Szombathelyen is előfordultak. Pécsét március 21-én *Szabó Péter* uradalmi ügyész⁴⁹ 2000 „kebelbeli lakossal” a zsidók kiűzését vette tervbe, melyet azért nem hajtott csak végre, mert a szabad királyi város tanácsa maga elé idézte és leintette, majd 26-án ismét felszólította, hogy a már amúgy is elköltöző zsidóság irányába legyen békességgel. A feszült közhangulat következtében tehát a városi törvényjavaslatban az országgyűlés március 21-én visszatért a „törvényesen bevett valláskülönbség nélkül” kifejezéshez, azaz az *izraelitáktól megtagadták a városi választójogot*. Az a határozat, mely ugyanakkor a minisztériumot az emancipáció előkészítésére és az akadályok elhárítására utasította, gyakorlati haszonnal nem igen bírt.

Az izraelita vallás recepciójának kérdése érdemben tehát nem is került az országgyűlés elé. Március 24-én a hírlapokban is megjelent *Szentkirályi Móricznak*, Pest megye követének a törvényjavaslata, ezt azonban messze nem az egyenjogúsítás értelmében szövegezték. Az 1. § rögzítette, hogy a „lelkiismeret teljes szabadsága alapján” fogják a következő országgyűlésen a szükséges reformjavaslatot előterjeszteni, de addig a *teljes beolvastás érdekében* polgári tekintetben megszüntették volna a zsidó községeket (2. §),

és elismerték volna a zsidó-keresztény, polgári tisztviselő előtt kötendő (4. §) vegyes-házasságok polgári joghatályát (3. §). Rendkívül negatív kicsengése volt annak, hogy az ilyen vegyes-házasságból született gyermekek vallása tekintetében a keresztény vallás követését írták volna elő (6. §) és fellépést sürgettek volna a további bevándorlás ellen (7. §)⁵⁰

Mindezt az a *Szentkirályi Móricz*⁵¹ szövegezte, aki 1840-ben az országgyűlésen még rendkívül határozottan követelte a liberális szabadságjogokat. 1848-ra nem csak az udvarral szembeni politika, hanem a szabadelvűség tekintetében is visszafogottabb lett. A javaslatát azonban – mint említettük – érdemben nem is tárgyalták. *Kossuth* a zsidók jogegyenlőségének elhalasztása mellett foglalt állást, hangoztatva, hogy „az előítélet megvan, s annak vakságával, a költő szerint, istenek is hiába küzdenek.”⁵²

Bár *Schnee László* március 31-én a bevett vallások jogegyenlőségének elvét rögzítő 1848. évi XX. tc. vitája során ismét szóba hozta a zsidó emancipáció ügyét, *Kossuth* – korábbi véleményét nyomatékosítva – úgy reagált, hogy „most a zsidókra nézve rendelkezni annyi volna, mint e népfaj közül tömérdeket áldozatul vetni ellenségei dühének”.⁵³ Figyelemfelkeltő, hogy e törvényjavaslatot – *Schneet* kivéve – ugyanazon a napon, minden ellentmondás és változtatás nélkül a kerületi ülés és az országos ülés is elfogadta, majd áttették a főrendekhez. Konszenzus uralkodott az államvallás eltörlése és a bevett vallások jogegyenlősítése vonatkozásában, míg a zsidók jogegyenlősítése évszázadok alatt magasra épített akadályba ütközött. *1848-ban a szabadelvű politikuskok kevés kivételtől eltekintve megijedtek ettől az akadálytól.*

V. „Vérét ontja egy oly hazáért, melynek ő még nem kijelentett polgára”

Nem meglepő, hogy a szertartásaik és szokásaik iránti ellenszenvet tapasztalva az országgyűlési vitával egy időben, 1848 márciusában az izraeliták között aláírás végett egy *nyilatkozatot* köröztek, melyben az aláírók kifejezték „szívük őszinte óhaját” a „korigényelte változások életbe léptetése és mindazon szokások eltörlötetése iránt, mik a szidalmon kívül elkülönzési vádakát támasztottak” ellenük.⁵⁴ Az *aradi zsidók felhívása* még tovább ment, amikor gyökeres vallási reformot sürgetett. Német példára hivatkozva a judaizmus egyik alappilléret kérdőjelezték meg, amikor úgy nyilatkoztak, hogy a körülmelés „az emberi érzellemmel és méltósággal össze nem férhető”, és ezért nem lehet feltétele az izraelita közösséghez tartozásnak. Ezek után már kevésbé

meglepő, hogy az istentiszteletet „minden külső jelruhák nélkül és födetlen fővel”, élő nyelven kívánták lefolytatni.⁵⁵ Az alkalmazkodási kényszerből fakadó újító törekvés ezen a ponton a mérsékelt reformokat már messze felülmúlta.

A közhangulat azonban továbbra is zsidóellenes volt. Április 1-jén a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány végre erélyesen lépett fel. Leiratában közölte, hogy az anyagi károk okozói felelősséggel tartoznak, sőt a fegyveres védelemről is rendelkezett. Hogy a zsidók felhívásai, nyilatkozatai, vagy akár zsidó magánszemélyek kérései mennyiben befolyásolták a történeteket, kérdéses. Ez utóbbira lehet példa dr. Rosenfeld Jeromos bécsi tanár magánlevele, melyet pécsi hitsorsosainak védelme érdekében írt Pécs szabad királyi város tanácsának, nehogy a szabadság „gyászt és kétségbeesést” hozzon azok számára, „kik közül sokan hősi halált haltak”.⁵⁶ Az országos méretű zavargások következtében Szemere belügyminiszter 1848. május 13-i 1261/B sz. rendeletében⁵⁷ utasította a megyéket és városokat, hogy a törvényhatóság határában letelepült zsidókat családonként, minden hozzátartozójukkal együtt két hónapon belül írják össze. Mint fogalmazott, „a valódi keresztyének érzete buba merül a felebaráti szeretet ily kialvásán, a gyűlölet és a vallásdüh e felingerlődésén”, ezért (?) az 1840. évi XXIX. törvénycikk rendelkezését sértő visszaélések ellen kíván fellépni.

A vallásreform programja mindeközben tovább folytatódott. 1848. július 8-án megalakult a németországi vallásreformot példaként szeme előtt tartó „magyar izraeliták középponti reform egylete”, amely körlevelében hívta fel „testvér-egyesülésre” hitsorsosait.⁵⁸

Négy nappal később a katolikus vallású, radikális „vörös tollas” Kállay Ödön⁵⁹ Szemere belügyminisztert interpellálta az emancipáció ügyében, majd a negatív válasz után július 19-én maga nyújtott be törvényjavaslatot, melyet 26-án indokolt: mottóként idézett hangzatos szavai, elkötelezettsége az elvhű politizálás mintaképe lehet. Kállay javaslata a letelepedett, azaz rendes adót fizető (2. §) zsidókat úgy polgári, mint vallási tekintetben is egyenjogúsította volna (1. §). Hasonlóan nehéz fába vágta a fejszét azzal, hogy az ekkor már nagyjából 1500 éves zsidó-keresztény vegyes-házasságokat tiltó egyházjogi normával szemben érvényesnek mondta volna ki ezeket (3. §) úgy, hogy a gyermekek atyjuk vallását követik a 16. életévükig.⁶⁰ Bezerédi István következetességre intve kérte, hogy a javaslatot bocsássa a tisztelt ház osztályra, amit a többség meg is szavazott. Az osztályok központi bizottságának előadója, Horváth Boldizsár augusztus 3-án nyújtotta be a bizottság jelentését. Három osztály ugyan a rögtöni tárgyalás mellett nyilatkozott, a további hat osztály azonban a honosítási

törvényt e törvényjavaslat előfeltételének tekintette és ezért a tárgyalás elhalasztása mellett döntött. Figyelemre méltók a jelentés záró sorai: hogy az emancipáció megfeleljen a szabadság és egyenlőség eszméjének és „a nemzeties egybeforrás igényének” is, szükségesnek látták, hogy a „káros elzárkózottság és kölcsönös idegenkedés okainak” elhárítása céljából a minisztérium a „zsidó osztály értelmesebbjeivel” egyeztetést végezzen.⁶¹

Nos, a nemzeti egybeforrás egy ügyért a függetlenségi harcban létrejött.. „Uraim, ha a zsidó nép ott van a csatatéren és vérét ontja egy oly hazáért, melynek ő még nem kijelentett polgára, ha ő vagyona, életét örömet feláldozza azon szabadságért, melyet csak reményl, azon jogokért, melyeket még nem bír, (...) eljött az idő, hogy a nemzetgyűlés azon szent elvi kijelentését tovább ne halassza, miszerint a zsidók is a hazának polgárai.” A képviselőház 168. és egyben utolsó ülésén, Szegeden, 1849. július 28-án Szemere e szavakkal terjesztette elő a kormány javaslatát az emancipáció tárgyában. Történt ez ugyanakkor, mikor a nemzetiségek jogait biztosító 1849. évi VIII. tc. is elfogadásra került. Megjegyzem, a demokratikus változások győzelmét – többek között – Einhorn Ignác a messiási korrallal azonosította.⁶² Dacára a kitörő éljenzésnek, a negatív észrevételek hiányának, az általános elfogadás egyhangú voltának, az időhiány Kállay javaslatának sorsára juttatta Szemerét is.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy Szentkirályi, Kállay és Szemere hármásában a kormányjavaslat mérsékeltnek mondható a 48-as szabadelvűséghez méltatlan Szentkirályi-féle és a következetesen liberális Kállay-féle javaslat között. Közös vonásuk volt, hogy mindhárom lehetővé tette a zsidó-keresztény vegyes-házasságot. (Megjegyzem, ez a passzus a 90-es évek egyházpolitikai küzdelmeinek ismeretében teljesen utópisztikus; elképzelhetetlen a gyakorlati megvalósítása egy alapos magánjogi reformtörvény-csomag nélkül, amire pedig '48-ban sem szándék, sem lehetőség nem volt.) Az ilyen házasságból született gyermekek Szentkirályinál keresztények, Kállaynál atyjuk vallásában neveltek, Szemere azonban ezt a kérdést, bár nyilvánvaló, hogy rendkívül fontos volt, nem rendezte. Szentkirályinál a kifejezett cél a teljes beolvasztás volt, Kállay polgári és vallási tekintetben is egyenjogúsított volna, Szemere csak a politikai és polgári jogok tekintetében rögzítette, hogy „a törvényesen megtelepedett Mózes-vallású lakosok” vonatkozásában a felekezeti hovatartozás különbséget nem képez (1. §). Az izraelita felekezet közjogi helyzetéről és a vallási egyenjogúsításról szót sem ejtett, sőt az általános elvárásnak megfelelően a vallásreformot és „a kor kívánataival megegyező” egyházszervezet kialakítását sürgette. A miniszteri indokolás⁶³ szerint „a zsidóság kebelében az orthodoxok és a

reformóhajtók felekezete naponként mérgesebb gyűlölséggé fajul, (...) (és ezért) magában a zsidóságban sincs hatalom, mely a fejlődést megindíthassa". Így a javaslat a belügyminisztert kötelezte arra, hogy a Mózes-vallásúak „papjainak” és képviselőinek részvételével gyűlést hívjon össze (4. §).⁶⁴ Az indokolásban kimondva is szerepelt a cél: a „társadalmi és nemzeties egybeforrásról”, a *nemzetbe való beolvasztásról* van szó itt is, a neológia előtérbe helyezésével, a keresztény egyházi autonómiához hasonló szervezet megalkotásával. Míg a kulturális nemzetfogalom az azonos őstől származás tudatán, az azonos nyelven, az azonos kultúrán alapuló naiv egybetartozás érzésből táplálkozott, a politikai nemzetfogalomba belefért, sőt lényegi elemét képezte, hogy a nemzetségek és etnikumok kollektív jogokat nem, de egyéni jogokat – a nemzet erősítése, egybeforrasztása céljából – kaphattak és kaptak is.

A beolvasztási célzat az asszimiláció erőltetése miatt kérdéses, főleg ha azt a belső ellentmondást nézzük, hogy az 1. § egyenlősített, a 4. § b, pontja viszont diszkriminációt alkalmazott: az ország zsidó lakosainak a földművelés és a kézművesség felé orientálását sürgette. *Szemere* szavaival⁶⁵ élve „különvált községi szervezetük régi alakjában meg nem maradhat, következésképp annak helyét egyházi tekintetben új intézménynek kell pótolni. Jelenleg minden rabbi, minden község egymástól független, mi minden korszerű tökéletesedést lehetetlenné tett. E részben összefüggő rendszert kell velük alkottatni, (...) hogy ne hasonlítson e népség az amerikai nagy folyamok (...) növényiszigetéhez, melyek egymással szorosan összefüggenek, de a földhöz semmi gyökér, semmi alap által nem kötvék”. *Szemere* tervszeszességében jól illeszkedett a fokozatos jogkiterjesztési folyamatába.

A zsidó bevándorlás a szabadságharc bukása után is folytatódott.⁶⁶ Míg a negyvenes években a gazdasági fellendülés, a reformok légköre vonzotta őket, a neoabszolutizmus idején annak liberális jellegű, polgári átalakulást segítő intézkedései. A polgári fejlődésért kiálló és azt nemzeti önállóság mellett elképzelő réteg ekkor emigrációban vagy passzív rezisztenciába menekülve élt, és a centralizáló hatalom az összbirodalmi érdekeknek megfelelően, új koncepcióval fogott hozzá a polgári átalakításhoz. Az agrárország kapitalizálásához, a mezőgazdasági áru-termelés fellendítéséhez a tőke és a kereskedelem aktivitása is fontos volt. Talán ezzel magyarázható az is, hogy Haynau 1849. július 19-i rendeletével⁶⁷ a „lázadó” budai és a pesti zsidó községre kivetett, összesen mintegy 2 millió 300 ezer forint értékű sarc nagyobb részét elengedték, illetve a már befizetett összegből állami felügyelet alatt működtetett zsidó iskolai alapot hoztak létre (1850. szeptember 26-i rendelet).

A zsidók jogállásának kedvezőbb szabályozása több szempontból is szükségesnek tűnhetett. A Habsburg dinasztia európai hatalmi pozíciója visszafordíthatatlanul meggyengült és a belső konszolidáció elkerülhetetlen volt. Az 1859–60-as esztendőben a központi kormányzat ugyan önkényuralmi eszközzel, *rendeleti úton*, de lehetővé tette, hogy zsidó személy keresztény házicselédet tartson (1859. november 22.), gyógyszerátart, malmot üzemeltessen, illetve szesszel kereskedjen (1860. január 13.), földet vásárolhasson (1860. február 18.), sőt a felvidéki bányavárosokba is letelepedhetett immár (1860. január 14.). Hatályon kívül helyezték az OPTK 593. §-át, mely az elmúlt 6 évben korlátozta a zsidók tanúzási képességét (1860. január 6.) és zsidó személyek házasságkötésekor nem kellett ezután hatósági engedélyt kérni (1859. november 29.). Ezek a rendelkezések a bevándorlásokon túl az asszimilációs hajlandóságot is erőteljesen befolyásolták, ahogy jelzi ezt a reformkor szülöttének, a *Magyarító Egyletnek* 1860-ban *Izraelita Magyar Egylet* néven történt újjászervezése. Ebben az időben jelent meg először (1861–1868) az asszimilációt sürgető neológok szöcsöve, a *Magyar Izraelita* című hetilap is. A radikális reformirányzat a szabadságharc bukásával eltűnt, de a liberális neológok a vezető magyar politikusok támogatásával kulturális és társadalmi területen is jelentős hatást tudtak kifejteni.

A zsidó vallásreform vagy az autonóm szervezet ügye természetesen fel sem merült, amikor a protestáns autonómia is megkérdőjeleződött és a katolikus autonómia-mozgalom sem tűnt időszerűnek. 1861-ben, miután az Októberi Diploma részlegesen helyreállította a magyar államiséget, az újra összehívott országgyűlésnek szándékában állt a zsidók jogegyenlőségének törvényi deklarálása, erre azonban nem maradt idő. Az ortodox-neológ szembenállás tovább élesedett a Ferbruári Pátenst követő újabb abszolutisztikus fordulat idején. Jelzés értékű volt, hogy a *székesfehérvári ortodoxok*, akik 1861-ben már elkülönültek, két évvel később *önálló hitközséggé alakultak* kancelláriai engedéllyel. Az ortodoxok tevékenysége ezt követően egyébként is felerősödött, sőt a hitközségek nagy részét a vallási reformokról szóló vita dúlta fel. Előbb *Nyíregyházán*, majd 1865 őszén a Zemplén megyei *Nagymihályon szerveztek zsinatot*. Az istentiszteleti követelményeket 9 pontba rögzítő, 69 rabbi által aláírt határozatuk áthágása véleményük szerint a zsidósággal való szakítással volt egyenértékű: átokkal sújtották az ősi szokások elhagyóit. A jiddis nyelvű szertartáshoz való ragaszkodásuk lényegében az asszimiláció elutasítását jelentette.⁶⁸

Érdemes arról is megemlékezni, hogy ez időben az erdélyi és fiumei izraeliták *házassági jogát* az 1853-ban pátensszel hatályba léptetett Osztrák Polgári Törvény-

könyv (ABGB), a magyarországi izraelitákét az 1863. november 2-án kibocsátott kancelláriai rendelet szabályozta mintegy harminc éven át.⁶⁹ Mindeddig kétséges volt, hogy a protestánsokra irányadó, 1786. évi Házassági rendeletet az izraelitákra is kell-e alkalmazni; 1863-ban a kancelláriai rendelet lényegében ennek rendelkezéseit vette át a zsidó szokásoknak némi engedményt adva. Az izraeliták házassági ügyeiben úgy Erdélyben és Fiumében, mint Magyarországon ezen állam által alkotott sajátos felekezeti jog alapján állami törvényszékek ítélték. *Szekularizált, egységes jogrend hiányában a felekezeti házassági jog az egyházak közötti kapcsolatban rendkívül fontos szerepet töltött be.* Nos, a keresztény-izraelita vegyes házasságot tiltották a keresztény felekezeti jogok és az izraelitákra hatályos jog is, sőt a vallásváltoztatás az izraelitáknál, az erdélyi evangélikusoknál és a görög-keleti románok egy részénél is bontó okot képezett.⁷⁰

VI. A kulturális asszimiláció jegyében

A zsidó emancipáció ügye legközelebb az országgyűlést megnyitó uralkodói trónbeszédet (1865. december 14.) követően, a válaszfelirati javaslat részletes tárgyalása során került elő 1866. február 23-án. *Manojlovics Emil* felvetette, hogy a *Deák* által szerkesztett javaslat *vallási és nyelvi diszkrimináció tilalmazó* pontjában a „honpolgárok” kifejezést „az ország összes lakosa” kifejezéssel cseréljék fel annak érdekében, hogy az ne csak a bevett egyházakra vonatkozzék. Válaszába *Deák* ezt a korlátozott értelmet cáfolta, hozzátéve, hogy ezen elvet, úgy hiszi, senki sem tagadja. Az emancipációs törvénytől azonban elzárkózott. Úgy vélte, hogy annak feltétele lenne a polgári házasságkötés bevezetése is, mely szerinte a katolikus dogmák ellenkező volta miatt nem egykönnyen lenne megvalósítható. És utólag tudjuk, hogy igaza volt. Célszerűbbnek tartotta azt a megoldást, hogy a vallások közti különbség alapján mindeddig jogfosztó törvényeket egyenként módosítsák a zsidók jogegyenlősítése érdekében.⁷¹ *Manojlovics* módosító javaslatát ezek után visszavonta és a képviselőház az eredeti szerkezetet fogadta el. A főrendek előtt ez a kérdés nem került elő, őket ekkor sokkal inkább a legfőbb kegyúri jog ügye foglalkoztatta.

A liberális meggyőződésű politikusok szemében a „zsidó ügy” természetesen a kiegyezés előestéjén sem önmagában, hanem a vallásszabadság kérdésével összeforva jelentkezett. Jól látható ez az országgyűlés kebeléből 1866. május 14-én megválasztott 71 tagú vallás- és közoktatásügyi bizottsághoz érkezett kérelmekből is. Példának okáért az elvhű *Irányi Dániel* Párizsból írt levelében a nazarénusok üldözése kapcsán

úgy foglalt állást, hogy *ne önmagában az izraelita vallás bevetté nyilvánítására kerüljön sor, hanem vallásszabadság általános kimondására* azon egy korláttal, hogy a vallás a társadalom céljaival ne ellenkezzék. Sőt, ennek feltételeként a polgári házasság bevezetését sürgette.⁷² A pesti „Egyenlőségi kör” nevében *Klapka György* elnök és *Rákossy Jenő* jegyző ehhez hasonlóan a hitfelekezetek egyenjogúsítását kérte.⁷³ *Tisza Kálmán* ez év március 26-i *Eötvös* kultuszminiszterhez intézett interpellációjában ehhez hasonlóan nem csak a bevett hitfelekezetek jogegyenlőségét, hanem annak kiterjesztését sürgette.⁷⁴

Deák maga is interpellálta *Eötvöst* a zsidó emancipáció ügyében 1867. június 26-án. *Eötvös* válaszában kijelentette, hogy „teljes kiterjedésében méltányolja ezen kérdés fontosságát és átlátja halaszthatatlanságát”.⁷⁵ Nem csak a kormányzó *Deák*-párt, hanem pártállásra való tekintet nélkül a képviselőház nagy többsége is az 1848-ban megkezdett liberális reform örökösének vallotta magát akkor is, amikor az *izraeliták politikai és polgári jogegyenlősítéséről* szóló törvényjavaslatot *Andrássy Gyula* gróf 1867. november 25-én előterjesztette. Az általános egyetértés mellett kritika is volt bőven. Nem felesleges szemügyre venni azt sem, hogy mire vonatkozóan. A központi bizottság önmagában kevésnek tartotta a polgári és politikai emancipációt, és a vallásszabadság valamint a felekezeti jogegyenlőség törvényi kimondását sürgette.⁷⁶ A VII. osztály különvéleményében azt hangoztatta, hogy *e javaslatnak nem az izraelitákról, hanem az ország bármely hitvalláshoz tartozó polgáráról kellene szólni*: a kor felvilágosodott szelleme és a politikai előrelátás nevében indítványozta – mai szóval élve – a vallási diszkrimináció tilalmának törvényi rögzítését.⁷⁷ Mindkét indítvány más-más szempontból, de jóval haladóbb volt, mint a kormányjavaslat, politikai akarat azonban egyik megvalósításához sem volt. A főrendek kritikái, mondjuk inkább így fenntartásai az általános helyeslés mellett más jellegűek voltak. *Czirákly János* gróf „szabadelvűségét” azzal indokolta, hogy jót kell tennie azzal, ki őt gyűlöli, még ha a javaslatból veszedelem származnék is más felekezetekre nézve. A javaslatot az izraeliták vonatkozásában az asszimilációs készség miatt elfogadhatónak tartotta, de az általános diszkrimináció-tilalom rögzítésétől elzárkózott.⁷⁸ *Szógyény László* főispán a sok száz éves méltatlanság orvoslása miatt üdvözölte a javaslatot, remélve, hogy a zsidók „holmi kozmopolita irányzatokról letérve Magyarországnak hű és hálás fiai lesznek”.⁷⁹

Hogy a törvényjavaslatot általánosságban és a részletes tárgyalás során is lényegében vita nélkül elfogadták (1867. évi XVII. tc.) a képviselők és a főrendek is, több dologgal magyarázható. Gyakran hangoztatott érv volt, hogy az emancipációt „meg-

szolgálták” a haza védelmével, és az is, hogy régi igazságtalanság jóvátételéről van szó. De talán ennél fontosabb, hogy *egyvetérs uralkodott a teljes kulturális asszimiláció tervét tekintve*. Éppen ezzel magyarázható az is, hogy *a felekezeti jogegyenlőség kérdése, a recepció ügye kimaradt a törvényből*. Közép-Európában, francia mintára, a liberális törvények a zsidóságot felekezetnek tekintették, míg tőlünk keletre, Oroszországban és Romániában nemzetiségnek. Ez a *kulturális redukció a zsidóságot a vallási területre szorította vissza*, ami az ortodox és a neológ ellentétben is megnyilvánult. Az ortodoxok a dejudaizálást a vallási parancsolatokkal mélyen átszőtt életformájuk ellentétéként szemlélték. Az izraelita kifejezés a törvény szövegében azt jelentette, hogy a keresztény felekezetek egyikébe betért személy asszimilálódott, csak az izraelita maradt zsidó. A bevándorlás tiltásáról most nem esett szó. Ez azonban nem a feltételek nélküli liberalizáció elvének érvényesülését jelentette, sokkal inkább csak azt, hogy a dualista államkapcsolat következtében a magyar országgyűlésnek a birodalom egészét érintő kérdés szabályozására nem volt hatásköre. Túl sokat tehát nem adtak, nem integrálásról, hanem beolvasztást célzó jogegyenlősítésről volt szó, bár Schweitzer József⁸⁰ szerint a zsidó emancipációért folytatott küzdelem ekkor érte el diadalát azzal, hogy általánossá tették az eddig kivételesen, csak bizonyos személyeknek megadott jogokat.

Több mint érdekes, hogy az asszimiláció elkötelezett harcosa, a „Mózes-vallású magyarok” felekezetének egyik megteremtője, *Löv Lipót* hogyan reagált az egyenjogúsító törvényre. 1867 decemberében jelentette be, hogy megszünteti lapját, a Ben Chananját. Míg eddig a tradíció lerombolására és a zsidóság körüli egy új védőfal felépítésére törekedett, most, amikor a kormányzati egyházpolitika kedvezően alakult – Haraszi György megítélése szerint – ráérzett a veszélyre, amit a zsidó identitás szempontjából ez a tisztán felekezeti meghatározás jelentett. A német zsidóság megosztottságának⁸¹ ismeretében mindez álláspontja mérsékeltbb megfogalmazásához vezetett – az ortodox-neológ szétválás küszöbén.⁸²

Ugyanekkor másutt, példának okáért Somogyban a zsidók hálaadó istentiszteleten ünnepelték az emancipációs törvényt. A kaposvári rendezvényen a megyei közigazgatás vezetői közt a főispán is jelen volt, Marcaliban *Morgenstern Mihály* rabbi a hazáért dolgozó, hazáért vérét ontó zsidókról szónokolt.⁸³ *Löwvel* szemben a nagykanizsai *Lichtsheim Lajos* nem sokkal korábban publikált írásában a jogegyenlősítésnek csak a kölcsönös előnyeit láttatta: „Ha tehát valamely állam idegen nemzetet tökéletesen akar magában felolvasztani, azt magától el ne zárja, íranta minden idegenkedést gondosan kerülnie kell, mutasson iránta szeretetet, emelje azt fel magához,

(...) hogy kellően hasznát vehesse, (...) hogy érdeke s reménye új honához szorosán kapcsoltsassék”.⁸⁴ Megjegyzendő, hogy a szerző tisztában volt a „tökéletes felolvasztás” célzatával, de ez őt egyáltalán nem zavarta.

VII. Egy felekezet két vallási szervezetben

Az autonómiát szervező kongresszus előkészítése *kormányzati kezdeményezésre*, 1868. február 16-án vette kezdetét, amikor *Eötvös* a magyar zsidók közül általa kiválasztott „bizalmi férfiakat” közös értekezletre hívta. Utólag több kritika is érte a kultuszminisztert amiatt, hogy mintegy fél évvel később, augusztus 5-én e megbeszélés értelmében, de rendeletben, nem pedig a törvényhozás útján utasította a főispánokat az izraelita kongresszusi képviselők választása ügyében; megýenként az 1857-es adatok szerint, a zsidó lakosság számarányának megfelelően. 200 ortodox rabbi, kiket már a rabbik és a tanítók, mint hitközségi alkalmazottak passzív választójogának megvonása is érzékenyen érintett, a kongresszus előtt kéthetes tanácskozást tartottak 1868 decemberében. Egységes álláspontot azonban nem tudtak kialakítani; a neoortodoxok, a konzervatívok és a házidok vitája csak mélyítette a meghasonlást.

Maga a 220 tagú kongresszus 1868. december 14-től 1869. február 23-ig ülésezett a pesti vármegeháza üléstermében. Mivel az előkészítés során egységes álláspont jött létre a tekintetben, hogy *a hittörvények nem képezhetik megbeszélés vagy vita tárgyát*, a megnyitón *Eötvös* természetesen a szervezeti kérdésekre koncentrált, és a beolvasztás érdekében egyébként igenis elvárt vallásreformról szó sem esett. Tőle megszokott módon – hitet tett amellest, hogy az izraeliták választott képviselői „*mint önálló és szabad vallásos társulat, egyházi és iskolai ügyeiket önmaguk szervezzék és rendezzék*”. Lelkes tetszésnyilvánítással fogadták a miniszter azon kijelentését is, hogy a cél – az izraeliták közti eltérő vallási nézetek ellenére is – közös, az izraelita hitfelekezet fennmaradása és a haza érdekeinek előmozdítása.⁸⁵

Eddig tartott az egyvetérsó éljenzés. Ezután sokkal inkább a vélemények ütköztetése volt jellemző. Az a *Löv Lipót*, aki pár éve a reformot sürgetők hangadója volt és maga is terjedelmes szabályzatot dolgozott ki a zsidó felekezet országos szervezetéről, álláspontja és a személyes ellentétek miatt nem is vett részt a kongresszuson. Véleményét csak az ez alkalomból kiadott röpirat⁸⁶ útján közölte. Olyannyira nagy volt a távolság a neológ és az ortodox felfogás között, hogy a tradíciókhoz ragaszkodó képviselők távoztak a kongresszusról, a többségben lévő reformpártiak a

magyar és erdélyhoni hitközségi szervezetet⁸⁷ és az iskolákat valamint iskolai hatóságokat rendező szabályzatot és a következő kongresszus választási eljárását⁸⁸ rögzítő határozatokat mégis előkészítették és elfogadták.

Az izraelita kongresszus háromszintű szervezetet alkotott a helyi szint elsődlegességével. A korábbi zsidó községek vallási és egyben közigazgatási egységek (comitas judeorum) is voltak; ezek helyett – az egységes polgári közigazgatás megteremtése érdekében – tisztán felekezeti (rituális, kulturális, humanitárius⁸⁹) hitközségeket szerveztek (1. §). A terminus technikus változása azért is szembevetendő, mert az eddigi etnikumbeli különállás helyett most csakis a vallásbeli különállást rögzítették, ahogy a jogpolitikai célzat is a zsidó etnikum helyett az izraelita vallásra irányult. Egy hitközséghez az egy közigazgatási egységben lakó neológ zsidók tartoztak, azaz egy helységben csak egy neológ izraelita hitközség működhetett (10. §). Minden hitközségnek volt saját rabbija, sakterje és zsinagógája. A hitközségi terheket viselő felnőtt férfiak aktív és passzív választójoggal rendelkeztek a hitközségi tisztségek tekintetében (15–16. §§). Ilyen tisztség volt a községi képviselő és az előjáróság, valamint az ezek együtteséből előálló közgyűlés. A közgyűlés a hitközség nem vallási ügyeiben hozott határozatot, melynek végrehajtása az előjáróság feladata volt (18–39. §§). A hitközségek 26 községkerületté (55. §) szerveződtek, melyek élén ugyancsak választott tisztségviselők, a kerületi képviselő és az előjáróság állt. A kerületi képviselő közvetítő szervként működött a hitközségek és az országos iroda között. A hitközségek egymástól függetlenek voltak és teljes autonómiát élveztek. Mellettük az országos szervek, a képviselői Izraelita Országos Egyetemes Gyűlés, de különösen a végrehajtásért felelős, községkerületek elnökeiből szerveződött szerv, a Magyarországi Izraeliták Országos Irodája csak másodlagos jelentőséggel bírt. A neológ kongresszusi hitközségi szervezet rögzítő szabályzatot az uralkodó 1869. július 14-én azzal hagyta jóvá, hogy az uralkodó főfelügyeleti joga – mondhatjuk természetesen – kiterjed a kongresszusi határozatokra is.

A kongresszuson maradt reformpártiak az autonóm szervezetet nem a hittörvények mibenlétének meghatározására, vallásreformok véghezvitelére alkották meg: egyrészt a szabályzat rögzítette, hogy a hitközségek „a szokásos istentiszteleti, szertartási, oktatási és jótékonyági intézeteknek kebelükben fenntartása és azoknak alkalmas vezetők általi vezetés és kezelése céljából” (1. §) jött létre, másrészt az egyetemes gyűlés hatásköréből kifejezetten kizárták „az izraelita vallást és szertartásokat illető tárgyakat” (79. §).

Az izraelita kongresszus nagy visszhangot váltott ki a következő országgyűlésen is, ahol egyébként is elsőként szerepeltek a vallási kérdések. Irányi Dá-

nielnek, Pécs szabad királyi város képviselőjének 1869. július 10-én a vallásszabadság tárgyában beterjesztett törvényjavaslata a teljes és általános vallásszabadságot a köztörvények megtartásának természetes korlátja mellett (1. §) olyan módon értelmezte, hogy az minden felekezet számára az autonómia jogát is magába foglalja (5. §).⁹⁰ Az autonómia joga Eötvös 1870. április 7-én előterjesztett javaslatában is hangsúlyozottan szerepelt a vallási egyesülések létrehozásának általános szabadságából fakadóan (4–5. §§).⁹¹

A kongresszus összehívását utólag többen szükségtelessnek, sőt károsnak ítélték. A neológ elkötelezettségű Wahrmann Mór, a képviselőház egyetlen izraelita tagja köszönetet mondott Eötvösnek és a minisztériumnak a kezdeményezésért, a „korszerű tettért”, másrészt kérte, hogy a kongresszusi határozat életbe léptetése és az izraeliták felekezeti jogegyenlőségének biztosítása érdekében a következő ülészakban kerüljön sor az izraeliták egyházi autonómiájának törvényi elismerésére, ahogy ez „az országban létező elismert, ún. törvényesen bevett vallásfelekezeteket megilleti”, és az izraelita iskolai alap átadására.⁹²

Jókai Mór,⁹³ aki szólásra azért emelkedett, mert Wahrmann kérései a reformot óhajtók véleményét tükrözte csak, a kormány felé köszönet helyett inkább kritikát intézett: „A szakadás a zsidók között is régen megvolt (...) – így Jókai –, de e szakadásból nyílt villongást támasztani a magyar kormánynak hagyatott fenn.” Hogy a kongresszusi határozat törvényi elismerése és végrehajtása késett, már inkább váltott ki helyeslést Jókaiából: „Tessék a t. képviselő úrnak (mármint Wahrmann Mórnak) a bonyhádi, szepességi, sajószentpéteri, osgyáni, váci, lipót-szent-miklósi eseményeket végig tekinteni, s meg fog felőle győződni, hogy Arbues idejében nem hajtották az eretnekeket nagyobb fegyveres buzgalommal az egyedül üdvözítő hitre, mint napjainkban az orthodox zsidókat az egyedüli üdvözítő kongresszusi státúumokba, s kevés kell hozzá, hogy a zsidó kongresszus infallibilitásának elve egyidejűleg ki legyen mondva a pápai csalhatatlansággal.” Míg Wahrmann a kongresszust ellenző zsidókat úgy jellemezte, hogy azok „a Ghetto lerombolt falait elhagyni nem kívánják, mert a szabad levegőt színi nem akarják”, Jókai hangsúlyozta, hogy a „liberális zsidók” felekezeti iskoláival szemben pontosan az ortodoxok sürgették a közös iskolák fölállítását.

Bár Jókai beszéde általános derűtséget váltott ki, Eötvös nagyon is komolyan felelt: nem a kormány érdeme vagy tévedése a kongresszus összehívása, hanem szükségszerű következménye volt ez annak, hogy „zsidó polgártársainkat” – mondja Eötvös talán nyelvbotlásból – egyenjogúsítottuk. Az izraeliták kommunális, adminisztratív és nevelési rendszerének oktrojálása – folytatja most már a megszokottak sze-

rint – ezek után nem volt lehetséges, el kellett ismerni hát a maguk ügyeinek viteléhez fűződő jogukat.⁹⁴

A kongresszus szervezése kapcsán is magyarázatra kényszerült a miniszter: „különböző vidékekről oly izraelita vallású férfiakat” hívott össze a választási szabályzat kidolgozására, kik vélekedése szerint „a közbizalmat bírták”, ami azonban a zsidóság vallási tagolódását messze nem tükrözte. Zsedényi Ede hangsúlyozta, hogy a kongresszuson 34:7 arányban voltak neológ és ortodox képviselők, amit legfőképp a hitvitába történő az állami befolyás miatt tartott veszelésnek. „Nincs kifogásom az újítás ellen, elismerem, hogy a fővárosi értelmiség legnagyobb része ezen újítást zászlajára tűzte ki; de az ellen volna kifogásom, ha a politikai hatalom befolyását akarnók ez újítás terjesztésére felhasználni. Ez egyenesen a vallásszabadság tetteles fölháborítása volna, és így remélem, hogy éppen azok kik a vallásszabadságért annyit szenvedtek, ezen elveket maguk közt saját keblükben eltagadni soha nem fogják.”⁹⁵

Mindenesetre 1870. március 18-án az országgyűlési határozat, majd április 2-án kultuszminiszteri rendelet rögzítette – a Zsedényi által hangoztatott elvnek megfelelően, – hogy a hatóságok senkit sem kényszeríthetnek a kongresszusi határozatok megtartására. Ezek után az askenázi és szefárd ortodoxok a „Hitör-egylet” előzetes bejelentése után egybehívott gyűlésen elkészítették a maguk szervezeti szabályzatát, majd a minisztériumnak bemutatták azt. Az uralkodó 1871. november 15-én jóváhagyta a szabályzatot, megállapítva, hogy a szabályzat a „közigazgatási és államfelügyeleti jog szempontjából kifogás alá nem esik; az abban hivatolt vallási tanok és szabványoknak pedig, – mint kizárólag a lelkiismereti meggyőződésen nyugvó hittételeknek bírálatába – a minisztérium nem bocsátkozhatik.”⁹⁶

Két szempontból is meg kell jegyezni ezt a mondatot. Egyrészt az általános vallásszabadság tartalmát tekintve, amely ugyan expressis verbis ekkor még nem volt szabályozva hazánkban, de itt a kormány annak az – úgy vélem – egyedül elfogadható álláspontjának adott hangot, hogy nem csak a személyes vallásszabadság, hanem a közösségi vallásgyakorlás esetében sem állíthat az állam hittételekre vonatkozó korlátot fel. Másrészt megjegyzendő amiatt is, mert 1895-ben – nem véletlenül – pontosan az ellenkező szemlélet érvényesült a vallás szabad gyakorlatáról szóló törvény törvényesen elismert felekezetekre vonatkozó szakaszaiban, hiszen az elismerést ott attól tették függővé, hogy a felekezet hitvallását (nem egy független szervnek, hanem) a kultusztárcának bemutassa. Azt kell tehát mondani, hogy negyed századdal korábban, az ortodox-neológ szakadás idején a kormányzat hozzáállása e tekintetben sokkal inkább szabadelvű volt.

Az ortodox izraeliták autonómiáját az egymástól függetlenül, saját szabályzat alapján működő hitköz-

ségek jelentették (5. §). Ezekről ugyancsak független volt a Chevra-Kadischa (Szent Egylet), a rituális temetkezéssel foglalkozó, vagy más „kizárólag zsidó célokra” létrehozott *egyletek* (10. §). A hitközségi illetve a községek egymás közötti vitás ügyeiben választott bíróságok jártak el (11. §). A *világi tárgyak oktatására* nézve az országos iskolai törvények alapján jártak el (20. §); e tekintetben az állami iskolatanács gyakorolt főfelügyeleti, a hitközségi tanügyi bizottság pedig közvetlen felügyeleti jogot (23. §). A *héber tárgyak oktatását* a hitközségi tanodák végezték; ez a rabbi elnökletével működő tanügyi bizottság kizárólagos felügyelete alatt állt (23. §).⁹⁷ Országos szervezetet a szabályzat nem hozott létre, ennek ellenére a 100 tagú Országos Képviselő és az adminisztratív központ, a Magyarországi Autonóm Ortodox Hitfelekezet Központi Irodája is működött. A neológ szabályzattal ellentétben itt az autonómia alapját a *vallási elkülönülés* képezi, ezért fontosnak tartották annak rögzítését, hogy a „Schulchan-Aruchba iktatott hittörvények és szabványok – az askenázi és szefárd vallásgyakorlatok egyenlő jogosultságának épen hagyásával – megcsönkíthatatlan zsinórmértékül szolgálnak a hitfelekezetek és a hitközségek minden vallási, hitgyakorlási és szertartási ügyeire nézve” (2. §). A hitközségi tisztviselők körét és azok díjazását ugyancsak a Schulchan-Aruchba foglaltak szerint szabályozták (4. §).⁹⁸

A hitközségekhez való csatlakozás illetve kiválás szabadságát a neológ és az ortodox szabályzat is meghagyta. Az állam az izraelitákat egy felekezetként, de jogilag elkülönülő két vallási szervezetként kezelte, így 1926-tól az országgyűlés felsőházában mindkét irányzat képviseltethette magát. Gergely Jenő⁹⁹ úgy véli, a felsőházi képviselő lehetősége készítette a változtatásokat ellenző, és mindaddig egyik autonómiához sem csatlakozó *status quo ante* irányzatot arra, hogy megalkossa az 1927. december 24-i budapesti gyűlésen a maga hitközségi szabályzatát, mely végleges jóváhagyást 1928-ban nyert.¹⁰⁰

A zsidók egyházi autonómiájának többszörös voltát tovább árnyalta az istentiszteleten használt nyelv. A felekezeti kötődés erősebbnek bizonyult, mint a nyelvi kötődés, sőt a nyelvi magyarosodás folyamata is a felekezeti kötődés mentén ment végbe. 1880 és 1910 között a neológok körében 71%-ról 87%-ra, a status quo ante hitközségekben 52%-ról 68%-ra, az ortodoxok között 7%-ról 13%-ra *növekedett a magyar nyelvű hitszónoklatok aránya*. A korábban német nyelvűként számba vett jiddis rítusközösségek súlya eközben 71%-ról 50%-ra csökkent, bár az ortodoxok között 22%-ról 37%-ra nőtt a „héber jargon” szertartási nyelv használata, ami a gyakorlatban a jiddis nyelv előtérbe kerülését jelentette.¹⁰¹

VIII. Ami az asszimilációt sürgeti ...

A történelmi uralkodó osztály vezető szerepének elismerése és a kulturális homogenizálódás fejében járó jogokért a zsidóság jelentős része rohamléptekkel magyarosodott: Gerő András szavaival élve csak *szimbolikusan maradt zsidó*,¹⁰² de ezért a Kárpát-medencében minden más országnál nagyobb mértékben kaphatott teret a gazdasági életben, nagyvárosi kultúrában, a polgárosulásban. A kiegyezést követően az új iparágak, a kereskedelem és a bankszektor, valamint az állami adminisztráció munkaerőigényét egész Magyarországon, de különösen a legdinamikusabban fejlődő városban, Budapesten jelentős mértékben a belföldi és külföldi bevándorlók elégítették ki. 1869 és 1900 között Budapest lakosságában folyamatosan több volt a bevándorlók száma, mint az ott születetteké, sőt ebben a 31 évben a zsidók száma majdnégyszeresére, a lakosságon belüli arányuk pedig 23,6%-ra emelkedett.¹⁰³ Az egyes iparágakban dolgozók statisztikai adatai szerint a zsidó foglalkoztatottak aránya a kereskedelemben volt a legnagyobb, mintegy kétharmadnyi. A sajátos magyar történeti fejlődés eredményeképpen, elsősorban a teljes jogképesség hiányából és a korlátozásokból fakadóan ők azok, akik a kereskedelmi és hiteléletben meghatározó szerepet játszanak. Míg a korábbi, főként német céhes iparúzóknak zökkenőmentesen alkalmazkodtak az új viszonyokhoz, a magyar elem túlsúlya többnyire csak a hagyományosan magyar iparágakban maradt meg. A polgári szférák tehát *nemzetiségi és vallási szempontból rendkívül heterogén összetételt* mutattak, de a főváros polgári fejlődésével egy időben, különösen a század utolsó két évtizedében a német és szlovák bevándorlókhoz hasonlóan a zsidóság is erőteljesen asszimilálódott.

A zsidók magyarosodás olyannyira általános jelenségnek tűnt, hogy a liberális nacionalista *Beksics Gusztáv* az 1880-as évek elején, amikor a szlovák régióban Trencsény, Pozsony és Kassa magyarosítását sürgette, ebben fontos szerepet szánt a városi zsidóság ekkortájt beindult önkéntes magyarosodásának. *Beksics* szerint a zsidó asszimiláció az ipar és a kereskedelem magyarságát vonja majd maga után, ami pedig „biztos záloga az ország megmagyarosodásának”.¹⁰⁴

A magyar zsidóság tehát egyike lett a legnépesebb és egyben legasszimiláltabb közösségeknek a világon. Ennek ellenére a magyar középosztály egy részének nacionalizmusa 1849 után jelentősen torzult. A hivatlanok-polgár értelmiség liberális nacionalizmusával szemben a köznemesség köreiben felerősödött úgy az osztrákellenességben és a függetlenségi elemekben megnyilvánuló idegenellenesség, mint az ezen gon-

dolatkörrel párosuló nemzetiségek elleni türelmetlenség. Míg a vármegyei köznemes a reformkorban egyaránt lelkes híve volt a „nemzeti” és a „polgári” politikai programnak, a 19. század utolsó évtizedeire gondolkodásában a nemzeti érdek és a polgárosulás egymással szembe került. Glatz szavaival élve „az idegenellenes, függetlenségi nemzeti tradíció és a friss polgárosulással szembeni ellenvetés” egymás mellé került, a polgárság úgy jelent meg, mint ami nem nemzeti, nem magyar, és a századvégre a nemzeti nacionalizmus polgárelenessége az ún. *agrárius nacionalizmusban* nyert megfogalmazást. A magyar polgári fejlődés ezen torz tükörképe szerint a mozgó tőke, azaz a pénz kozmopolita természetű, míg a kötött tőke, azaz az ingatlan nemzethez kapcsolódik. Ez a gondolatmenet természetesen az elsősorban zsidó nagypolgárság nemzetietlenné történő kikiáltásában folytatódott.¹⁰⁵

A zsidó tehát vigyázzon, nehogy a nacionalizmus erőit, melyek a francia földről a liberalizmus és a szekularizáció eszméjével karöltve indultak európai hódítóútra, maga ellen vonja. Mindez persze nem csak hazai földön volt lehetséges. Az asszimilálódott *Fraknoi (Frankl) Vilmos*, aki az egyházi hierarchiában a kanonoki és címzetes püspöki címig jutott, egy 1872-ben publikált jogtörténeti monográfiájában az olasz katolikus egyházi vagyoni szekularizációjának tervét (1867) elretentő példaként honfitársai elé állítva különös figyelemmel elemezte a *Rotschild* bankház szerepét a reformprogramban. Közölte a híres izraelita bankár, *Mirès* nyílt levelét is, melyet a bankház vezetőjéhez intézett. *Mirès* – teljes sikerrel – azt sürgette, hogy *Rotschild* lépjen vissza az olasz kormánnyal közös pénzügyi vállalkozástól: „(...) oly kölcsönről van szó, melynek biztosítékául azon egyház birtokai ajánlatnak, melyhez az olaszok és a franciák nagy többsége tartozik. Mint izraelita, Ön nem vállalkozhatik ezen kölcsönüzletre, nehogy fölébressze a szenvedélyeket, melyek könnyen saját hitsorsosai ellen irányulhatnak. Ön nem felelkezhetik meg ama kegyetlen és igazságtalan gyűlöletről, mely tizennyolc század óta Jézus haláláért a zsidó népre súlyosodik. Vajjon, birtokába vevén az egyház javait, alkalmat kíván-e adni arra, hogy e gyűlölet megújuljon”. És nem csak *Mirès* tartott az antiszemita szidalmaktól; a *Ferrara* miniszterelnök által kidolgozott előterjesztést Párizsban a börze és a sajtó is negatívan fogadta.¹⁰⁶ Az olvasó – talán jogosan – úgy érzi, ezt a szempontot *Fraknoi* is fontosnak tartotta.

A modern Magyarország megszületésével egykorú dilemmáknak nevezi Gerő András a liberális jogegyenlősítő és antiszemita jogfosztó, *asszimilációra illetve disszimilációra ösztönző impulzusokat*.¹⁰⁷ Asszimiláció, azaz témánknál maradva a magyar

zsidók jól körülhatárolható csoportjának a domináns helyzetben lévő magyarsághoz való hasonulása – és ebben egyetértés uralkodik a szakirodalomban – rendkívüli gyorsasággal ment végbe. Az észak-amerikai társadalmi folyamatok alapján leírt *Gordon-fél asszimiláció-fogalomban* szereplő alfolyamatok, azaz a kulturális vagy magatartási (1.), a strukturális (2.), a házassági (3.), az identifikációs (4.), a hozzáállás-befogadási (nincsenek előítéletes attitűdök a csoporttal szemben) (5.), magatartás-befogadási (nincs diszkriminatív magatartás) (6.) és a polgári típusú asszimiláció (nincs érték és hatalmi konfliktus a kisebbségi és a többségi csoport között) (7.)¹⁰⁸ hazánkban nem mind valósultak meg.

Mégis érdemes megnézni, egy 300 éves múltra visszatekintő polgári demokráciában, ahol a jogegyenlőség elve a Mayflower puritánjai óta alkotmányos érték, milyen összetevők alapján beszélnek a domináns társadalmi csoporthoz való hasonulásról. A magyar társadalomtörténetben általában az etnikai folyamatok meghatározására szolgáló kategóriaként értelmezik az asszimilációt, és a fogalomalkotásban a lényegi gondolat tekintetében a *politikai értékfelfogás* (Szekfű Gyula liberalizmuskritikaként értelmezhető fogalma), a *szociológiai* (Szabó István) vagy a *polgári átalakulás társadalmi-gazdasági folyamatához* szorosan hozzárendelt megközelítés (elsősorban Glatz Ferenc, Hanák Péter illetve Katus László) szerint jelentős különbség is van.¹⁰⁹ A jogtörténész szemével nézve a legtöbb szempontból átgondoltnak és indokoltanak Karády Viktor „*asszimilációs szerződés*” elmélete tűnik.¹¹⁰ Karády arra a liberális indíttatású politikai célzatra teszi a hangsúlyt, mely szerint a modernizációra beállított, de nemzeti kisebbségben lévő rendi elit az egyéni jogkiterjesztés és ilyen módon a társadalmi és gazdasági hatalomból való részesülés lehetősége fejében az elmagyarosodás következtében újfajta hatalmi legitimitációt nyert.

IX. ...és ami a disszimilációt

Az asszimilációs impulzusok 1848-tól az 1890-es évek közepéig a törvényhozás menetében és a társadalmi változások terén is nyomon követhetők, ugyanakkor könnyen fellelhetők a disszimilációt, egyszerűen kivándorlási hajlandóságot vagy a cionizmust gerjesztő jelenségek is. Lássuk tehát a disszimilációs hajtóerők körét! 1848 tavaszán a zsidóellenes zavargások következtében létrejött ugyan egy kivándorlást ösztönző iroda, ez rövidesen toborzóirodává alakult és a távozás helyett a honvédsereget, a haza védelmét választották azok, akiket a haza még nem igazán tekintett magáénak. A dualizmus éveiben a zsidóellenesség kivételesen zavargások¹¹¹ és középkori

ízű vérvádak, nagyrészt azonban politikai program formájában jelentkezett.

1875-ben *Iskóczy Győző* kormánypárti képviselő jámbor kérdést tett csak fel a belügyminiszternek „az országot elárasztó külföldi zsidók megtelepedése” kapcsán, három évvel később, amikor már mintegy 625 ezer zsidó élt Magyarországon, a képviselőház általános meghökkenésére azt javasolta, hogy mind Palesztinába telepedjenek át, mivelhogy a középkori módszer, a tömeges kivégzés ma már nem valósítható meg. 1882-ben – nagyrészt az ez év szeptember 11–12. között megtartott drezdai kongresszus hatására – *Iskóczy* a keresztények és izraeliták közötti polgári házasságról szóló törvényjavaslat elvetését és az 1867. évi emancipációs törvény hatályon kívül helyezését követelte. Történt mindez nagyjából akkor, amikor az ismert bontóperes ügyvéd és közíró *Sztehló Kornél* – az elvetélt házassági jogi törvényjavaslat kapcsán – világosan kifejtette, hogy „a polgári házasságnak egyik legnemesebb feladata éppen a keresztények és zsidók közötti antagonizmus megszüntetése” lett volna, a beolvasztás céljából, melyet *Sztehló* a „zsidókérdés megoldásának egyedüli módjaként” tartott számon.¹¹² A következő év januárjában *Verhovay Gyula* – a régi hangon – a zsidó vallás korszerű reformjáról, a zsidó „zugiskolák” kiirtásáról, a zsidó felekezeti anyakönyvezés megszüntetéséről, a bevándorlás megállításáról és gazdasági korlátozásokról beszélt. A „zsidóhatalom megtörésére” jött létre 1883. október 6-án az országgyűlési antiszemita pártkör, majd az Országos Antiszemita Párt, amely *Iskóczy* 1896-os visszavonulásáig sikeresen tevékenykedett¹¹³ annak ellenére, hogy az 1848–49-ben rögzült nemzetfelfogást magáénak valló politikai elit elutasította az antiszemitizmust. Amikor 1895 elején *Zichy Nándor* vezetésével a Katolikus Néppárt – az egyházügyi törvények ellenhatásaként – megalakult, már egy új alapokra helyezkedő zsidóellenesség politikai keretei bontakoztak ki.

A liberalizmus nyomán keletkező sajátosan modern identitásproblémákhoz tehát társult még a politikai ideológiaként működő, faji alapú zsidóellenesség is. A politikai nemzetfogalommal szemben a kulturális tartalmúhoz az emancipált zsidó képe nem illett, és az asszimiláció sikerei némelyekből ellenérzést váltott ki. S mindeközben a tisztaeszlári, majd pár évvel később a kéthelyi vérvádban¹¹⁴ a középkori antijudaizmus – ugyan meg nem szokott, de gyakori – elemei is átöröklődtek. Ahogy a Szabolcs megyei Kemecsen élő *Krasznai Péter* naplójából kiderül, a vidéki nemes szolgabíró (1872–1901) közgondolkodásába belefért, hogy „a műveletlen és bigottan vallásos rajongó nép”, azaz a zsidók rituális gyilkosságot kövessenek el.¹¹⁵ *Krasznai* szerint a tisztaeszlári vérvádban a királyi kúria felmentő

ítélete (1884. május 10.) a „dolog eltussolása” volt csak, mivel „abból, ha elmarasztaltatnak, (...) belát-hatatlan horderejű és terjedelmű bonyodalmak (...) származhattak volna, és az ország kereskedelmi és ipari előrehaladása sok időre meggátoltatott volna az erre hivatott zsidóság üldözése folytán.”¹¹⁶

*Theodor Herzl*¹¹⁷ már a liberális bécsi Neue Freie Presse újságírójaként és glosszistájaként hangot adott – többek között „Az új gettó” című drámájában – az emancipáció sikerével kapcsolatos kételyének. Az újság párizsi tudósítójaként az antiszemitizmus újfajta populistá hatalmával találkozott – az osztrák–magyar valósággal szemben egy erősen szekularizált, képvisleti demokráciában. *Herzl* a *Dreyfus*-ügyben azonban leginkább azon döbbsen meg, hogy „egy teljesen emancipált, sikeresen integrálódott és alapvetően szekularizálódott zsidó személyről volt szó.”¹¹⁸ Az erőteljes asszimiláció kudarcá többeket a cionizmus felé irányított. Így járt *Gabriel Südfeld* rabbi fia, *Max* is, aki bár Budapesten született és először magyar volt, saját bevallása szerint tizenöt éves korától „mindig is németnek, csak németnek” érezte magát,¹¹⁹ ahogy ezt a lehető leggermánosabbra cserélt név, a *Nordau* is jelzi. 1897-ben Bázelen a Cionista Kongresszus megnyitóján már arról beszélt, hogy az emancipáció kétszeresen is megbukott: külső szempontból, a nem zsidó társadalom és a zsidók viszonyát illetően, és belső szempontból, az emancipáció utáni zsidóság önmagához fűződő viszonyának tekintetében.¹²⁰

A cionizmus Magyarországon az 1880-as évek antiszemita hulláma ellenére is nehezen vert gyökeret, sokan inkább a kivándorlásban látták a megoldást: a Monarchia területéről 1867 és 1914 között mintegy 1 millió zsidó vándorolt ki az Amerikai Egyesült Államokba. A zsidóság hivatalos vezetői kezdetől fogva elleneztek a cionizmust, hiszen az asszimiláció sikerét a dualizmus időszakában nem érezték veszélyeztetve. *Herzl* többször is járt Magyarországon, de tárgyalásai a zsidó politikusokkal sikertelennek bizonyultak. Az első magyar cionista egyesület, a *Czion Egylet*, melyet a bázeli alapító kongresszuson is részvevő *Rónai János* szervezett meg, 1897 őszén Nagyszébenben alakult meg. A célkitűzés csupán az volt, hogy a „hontalan” zsidóknak Palesztinában otthont hozzanak létre. 1903-ban a Pozsonyban ülésező *Magyar Cionista Egyesületek Kongresszusa* leszögezte azt is, hogy nem akarnak nemzetiségi jogokat, vagy a vallásos hagyománnyal ellentétes tevékenységet folytatni, majd 1909-ben a *Magyarországi Cionista Szervezet* a kormányhoz és az országgyűléshez intézett beadványában – a nemzetiségi kérdést nem is érintve – hangsúlyozta, hogy elsősorban gazdasági, társadalmi és erkölcsi céljaik vannak.¹²¹

X. Összegzés

A magyar zsidók 19. századi történelme nem az asszimilációról szól, mégis kulcsszerepet játszik benne egyrészt a jogegyenlősítés feltételeként számon tartott és a zsidósággal szemben gyakorta megfogalmazott elvárás, másrészt a zsidóságnak a jogegyenlősítésre növekvő asszimilációs hajlandósággal válaszoló magatartása szempontjából is. *Az izraelita felekezeti autonómia megteremtése ebbe az asszimilációs ívbe illeszkedett.* A magyar protestánsok a neoabszolutizmus korában megtépzott autonómiájuk helyreállításáért küzdöttek, a katolikusok az államvallási pozíció elvesztését követően, elsősorban a szekularizációtól való félelem és a legfőbb kegyúri jog gyakorlása körüli kétségek miatt indítottak mozgalmat az autonómia megteremtése érdekében, a zsidók esetében a *kezdeményezés nagyrészt a kormányzatnál volt.*

Szemere 1849-ben – az ortodoxok és a „reformóhajtok” között elmérgesedő viszonyra hivatkozva – a vallásreformot és „a kor kívánataival megegyező” egyházszervezet kialakítását sürgette. Legfőképpen azért, mert a zsidóság belső széttöredezettsége miatt a zsidóságon belül egyébként nem látott olyan „hatalmat, mely a (várt) fejlődést megindíthassa”. S hogy milyen fejlődést tartott kívánatosnak a miniszter illetve a politikai nemzetfogalomban gondolkodók széles köre? Arról a „társadalmi és nemzeties egybeforrásról” beszélt az első emancipációs törvény indokolásában, ami képes a magyarság számbeli fölényét biztosítani a soknemzetiségű hazában. A zsidóság kulturális redukciója – francia mintára – 1867-ben ugyanezt a célt szolgálta. Az már csak a politikai elit szabadelvűségét dicséri, hogy a zsidó voltukat életformaként megélő ortodoxokat nem kényszerítették bele a neológok által helyeselt szervezetbe, azaz 1871-et követően az állam egy felekezatként, de jogilag elkülönülő két vallási szervezatként kezelte az izraelitákat. Talán nem tévedünk, ha a *dualizmus kori izraelita felekezeti autonómiában* – félretéve azt, hogy az önkormányzatiság a modern államépítési elvek között, és így az állam és az egyházak közötti kapcsolatban is előkelő helyen szerepel, – *elsősorban ezt az asszimiláció útjára terelő eszközt látjuk.* S ha egy ilyen eszköz szabad döntésből fakadó asszimilációs hajlandósággal találkozik, ahogy a dualizmus-kori magyar zsidóság jelentős része esetében erről volt szó, még problémát sem jelent.

Jegyzetek

¹ A tanulmány a Habsburg-kori Kutatások Közalapítvány támogatásával készült.

² Idézi és értelmezi: Heller Ágnes: A „zsidókérdés” megoldhatatlansága című kötet bemutatója és vitája. In: Grüll

Tibor-Répassi László: A zsidóság és Európa. Új fejezetek az antiszemitizmus történeti-társadalmi gyökereiről. Budapest 2006, 184–209. o.

³ Kállay Ödön 1848. július 26-án a képviselőházban elhangzott beszédét közli: Zeller Árpád: A magyar egyházpolitika 1847-1894. A vallásszabadság, a polgári házasság, a katolikus autonomia, az alapok és alapítványok s egyéb egyházpolitikai kérdések történelmi fejlődése hazánkban. Budapest 1894, I. köt., 173. o.

⁴ Lásd hozzá: Gerő András: A zsidó szempont. Budapest 2005; Hanák Péter: A lezáratlan per. A zsidóság asszimilációja a Monarchiában. Jelenkor 1983/5. sz. 450–461. o.; Heller Ágnes: A „zsidókérdés” megoldhatatlansága, avagy miért születtem hébernek, miért nem inkább négernek? Budapest 2004; Karády Viktor: Önazonosítás, sorsválasztás: a zsidó csoportazonosság történelmi alakváltozásai Magyarországon. Europica varietas, Budapest 2000; William O. McCagg Jr.: Jewish Nobles and Geniuses in Modern Hungary. New York 1972, 18–19. o.; Michael A. Meyer: Jüdische Identität in der Moderne. Frankfurt am Main 1992; Szalai György: A hazai zsidóság magyarosodása 1849-ig. Világosság 1974/4. sz. 216–223. o.; Vajda Mihály: Ki a zsidó Közép-Európában? [Szekfü Gyula „Három nemzedék”-e kapcsán.]. Világosság 1989/8–9. sz. 648–655. o.

⁵ Lásd példának okáért: Josph Bergl: Geschichte der ungarischen Juden nach den besten Quellen bearbeitet. Leipzig 1879; Leopold Löw: Aphorismen über die Geschichte der Israeliten in Ungarn, Allgemeine Zeitung des Judenthums. 1839, nos. 94, 100., 1840, nos. 8, 12, 21.; Kohn Sámuel: Héber kútforrások és adatok Magyarország történetéhez. Budapest 1881; a későbbiekben Raphael Patai: The Jews of Hungary. History, Culture, Psychology. Detroit 1996.

⁶ Herman Wouk: Remény. Budapest 2007, 168. o.

⁷ A tanulmányhoz alapvetően a következő 19. századi műveket illetve forrásgyűjteményeket használtam fel: Bernstein Béla: Reformmozgalmak a magyar zsidóság körében 1849-ben. Izraelita Magyar Irodalmi Társaság Évkönyv 1898; Bernstein Béla: Az 1848/49-i magyar szabadságharc és a zsidók. Budapest 1898; Ignaz Einhorn: Die Revolution und die Juden in Ungarn. Leipzig 1851; Eötvös József: A zsidók polgárosításáról. In: Tökeczki László (szerk.): Magyar liberalizmus. Modern ideológiák. Budapest 1993; Fehér Holló: Polgári házasság és zsidókérdés. Budapest 1893; Leopold Löw: Zur neueren Geschichte der Juden in Ungarn. Beitrag zur allgemeinen Rechts-Religions- und Kulturgeschichte. Budapest 1874; Löw Immanuel-Kulinyi Zsigmond: A szegedi zsidók 1785-től 1885-ig. Szeged 1885; Süsz Ignác: A zsidó házassági jog tekintettel hazai törvényeinkre. Kőszeg 1882; Sztehlo Kornél: A keresztyén-izraelita polgári házasság. Észrevételek a kormány által a polg. házasság tárgyában beterjesztett törvényjavaslat felett. Budapest 1881; Sztehlo Kornél: Egyházi bíraskodás. Jogtudományi Közöny 1887/47. sz., Venetianer Lajos: A magyar zsidóság szervezetéről. Budapest 1903; Weisz Ignác: A zsidók és a nemzetiségek. Brassó 1894.

⁸ A tanulmányhoz alapvetően a következő 20. századi és kortárs műveket használtam fel: Wolfdieter Bihl: Das Judentum Ungarns 1780–1914. In: Studia Judaica Austriaca III, Studien zum ungarischen Judentum. Eisenstadt 1976, 31–73. o.; Wolfdieter Bihl: Die Juden in der Habsburgermonarchie 1848–1918. In: Studia Judaica Austriaca VIII, Zur Geschichte der Juden in den östlichen Ländern der Habsburgermonarchie. Eisenstadt 1980, 5–73. o.; Büchler Sándor: A zsidók története Budapesten a legrégebbi időkől 1867-ig. Budapest 1901; Thomas Domján: Der Kongress der ungarischen Israeliten 1868–1869. In: Ungarn Jahrbuch I, Jg. 1969, 139–162. o.; Gergely Jenő (szerk.): Autonómiák Magyarországon 1848–2000. I. köt. Budapest 2005; Gonda László: A zsidóság Magyarországon 1526–1945. Budapest 1992; Groszmann Zsigmond: A magyar zsidók V. Ferdinánd alatt (1835–1848). Budapest 1916; Grünwald Miksa: Zsidó biedermeier. Budapest 1937; Wolfgang Häusler: Assimilation und Emanzipation des ungarischen Judentums um die Mitte des

19. Jahrhunderts. In: Studia Judaica Austriaca III, Studien zum ungarischen Judentum. Eisenstadt 1976, 33–79. o.; Jacob Katz: A végzetes szakadás. Ortodox és neológ szétválás a magyar zsidóságban: a szakadás eredete, befolyása és következményei. Budapest 1991, 49–55. o.; Jacob Katz: Kifelé a gettóból. A zsidó emancipáció évszázada 1770–1870. Budapest 1995; Kovács Éva-Pap Zsuzsa: Az emancipációs törvényektől a második zsidótörvényig (1848/49–1949). Kultúra és közösség 1987/6. sz. 28–46. o.; Dezső Korbuly: Judenfrage und Antisemitismus in Ungarn (1840–1945). Tribüne. Zeitschrift zum Verständnis des Judentums. Jg. 11, Heft 44, 4936–4949. o.; Madarász István: A vallásváltoztatás a magyar közjog szempontjából. Budapest 1938; Marton Ernő: A magyar zsidóság családfája. Vázlat a magyarországi zsidóság településtörténetéhez. Kolozsvár 1941; Miskolczi Ambrus: A zsidóemancipáció Magyarországon 1849-ben. Budapest 1999; Salacz Gábor: A magyar kultúrharc története 1890–1895. Bécs 1938; Sándor Pál: Az emancipáció útján. 1840–1849. Valóság, 1991/8. sz. 34–55. o.; Sándor Pál: Antiszemita zavargások az 1848. évi forradalom és szabadságharc kezdetén. Szombat 1991/1. sz. 16–18. o.; Schweitzer Gábor: Gondolatok a magyarországi zsidóság első emancipációjára (1848). In: Bárdos István-Beke Margit (szerk.): Egyházak a változó világban. Esztergom 1991, 55–65. o.; Schweitzer József: Emancipációtól – emancipációig. A hazai zsidóság történetéből. Confessio 1986/3. sz. 28–38. o.; Schweitzer József-Szilágyi Mihály: A Tolna megyei zsidók története 1867-ig. A magyarországi zsidó hitközségek monográfiái 11. Budapest 1982; Venetianer Lajos: A magyar zsidóság története: A honfoglalástól a világháború kitöréséig, különös tekintettel gazdasági és művelődési fejlődésére. Budapest 1922; Zeke Gyula: Szakadás után... Adalékok a magyarországi zsidóság felekezeti irányzatainak társadalomtörténetéhez (1868–1949). In: Lendvai L. Ferenc-Sohár Anikó-Horváth Pál (szerk.): Hét évtized a hazai zsidóság életében 1–2. Budapest 1990, 1. köt., 145–161. o.

⁹ Lásd hozzá: Házi Jenő: A budai zsidók sorsa 1686-ban (Miként ünnepelte Sopron Buda visszafoglalását?). In: Scheiber Sándor (szerk.): Magyar-Zsidó Oklevéltár XVII, Budapest 1977, 1431–1470. o. és David Kaufmann: Die Erstürmung Ofens und ihre Vorgeschichte nach dem Berichte Isak Schulhofs (1650–1732). Trier 1895.

¹⁰ Lásd bővebben: Haraszti György: A zsidóság visszatérése Magyarországra a XVIII. században. In: Két világ határán. Budapest é.n., 129–148. o.

¹¹ Lásd hozzá: Ernő Laszlo: Hungarian Jewry: Settlement and Demography 1735–38 to 1910. In: R. L. Brahm (szerk.): Hungarian-Jewish Studies Vol I. New York 1966; Varga László: Zsidó bevándorlás Magyarországon. Századok 1992/1. 59–79. o., Grünvald Fülöp-Scheiber Sándor: Adalékok a magyar zsidóság településtörténetéhez a XVIII. század első felében. In: Grünvald Fülöp-Scheiber Sándor (szerk.): Magyar-Zsidó Oklevéltár VII. Budapest 1963; Walter Pritsch: A zsidóság bevándorlása Galiciából és a magyarországi zsidóság. Valóság 1988/11. sz. 46–59. o.

¹² Thirring Gusztáv: Magyarország népessége II. József korában. Budapest 1938, 49. o.

¹³ Laszlo: i. m. 62. o.

¹⁴ A zsidók terhei között diszkriminatív jellege miatt elsősorban a türelmi adót szokás említeni. Ez a pejoratív jelentéstartalom azonban csak később, a liberális gondolkodásmód felerősödésével vált általánossá. A maga korában a rendek illetve a megyék tiltakozására azért került sor, mert a törvényhozás helyett rendeleti úton léptette az uralkodónó életbe, többek között a hadi kiadások fedezése céljából. Lásd hozzá: Schweitzer-Szilágyi: i. m. 36. o.; Béla Bernstein: Die Toleranztaxe der Juden in Ungarn. In: Gedenkbuch (...) David Kaufmann. Breslau 1900, 599–628. o.

¹⁵ Bőségesen hoz rá példát a Somogy Megyei Levéltár anyagából Gözsy Zoltán: A zsidóság Somogy megyei megtelepedéséről 1815-ig. In: Bösze Sándor (szerk.): Újrakezdések.

Zsidósors Somogy megyében a XVIII. századtól napjainkig. Kaposvár 2005, 20–21. o. A szerző ismerteti a Helytartótanács 1775. június 16-i leiratába foglalt utasítást is, mely szerint a bábáknak tartózkodniuk kellett a zsidó gyermekek keresztelezésétől, kivéve azt az esetet, ha a gyermek életveszélyben van.

¹⁶ Lásd hozzá: Marczali Henrik: A magyarországi zsidók II. József korában. In: MZSSZ 1. Budapest 1884, 353–363. o., Wolfdieter Bihl: Zur Entstehungsgeschichte des josephinischen Patents für die Juden Ungarns vom 31. März 1783. In: Heinrich Fichtenau – Erich Zöllner (szerk.): Beiträge zur neueren Geschichte Österreichs. Wien–Köln–Graz 1974, 282–298. o. és Wolfdieter Bihl: Das Judentum Ungarns 1780–1914. In: Studia Judaica Austriaca III. Eisenstadt 1976, 17–31. o.

¹⁷ A Systematica Gentis Judaicae Regulatio szövegét magyarul közli: Gonda: i. m. Függelék, 261–268. o.

¹⁸ Lásd hozzá: Mandl Bernát: A magyarhoni zsidók tanügye II. József alatt. In: Évkönyv. Budapest 1901, 166–220. o.

¹⁹ Lásd hozzá: Scheiberné Bernáth Lívia: A magyarországi zsidóság személy- és családnevei II. József névadó rendeletéig. A magyarországi zsidó hitközségek monográfiái 10. Budapest 1981.

²⁰ Idézi: Grünwald: i. m. 52–53. o.

²¹ II. Lipót 1790. évi dekrétumának XXXVIII. cikkelye, „(...) Magyarország és kapcsolt részei határain belül élő zsidók az összes szabad királyi városokban és más helységeken (ide nem értve a királyi bányavárosokat) azon állapotban, melyben az 1790. évi január elsőjén voltak, megtartassanak, és ha abból netán kizavartattak volna, visszahelyeztessenek.”

²² Az adatokat lásd: Laszlo: i. m. 63. o.

²³ A helytartótanácsi, illetve megyei zsidó tárgyú rendeleteket részletezi: Polgár Tamás: A somogyi zsidóság és a megyei közigazgatás a 19. század első felében. In: Bősze Sándor (szerk.): Újrakezdések. Zsidósors Somogy megyében a XVIII. századtól napjainkig. Kaposvár 2005, 41–42. o.

²⁴ 1840. évi VI. tc. 8. §

²⁵ 1840. évi XXIX. tc.

²⁶ Lásd: Glatz Ferenc: Polgári fejlődés, nacionalizmus, asszimiláció a 19. században. In: Nemzeti kultúra – kultúrált nemzet 1867–1987. Budapest 1988, 39. o.

²⁷ Lásd bővebben: Gerő: i. m. 25–26. o. valamint Kossuth Lajos: Javaslat Magyarország jövő politikai szervezetét illetőleg, tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: Szemelvények az abszolutizmus kori és dualizmus kori magyar történeti forrásokból. Budapest 1974, 14–33. o.

²⁸ Grünwald: i. m. 5. o.

²⁹ Katz Moses Sofer tevékenységét úgy értékeli, hogy a végső szétváláshoz „jóval nagyobb mértékben járult hozzá, mint bárki más tradicionalista.” Katz: Kifelé ... i. m. 164–167. o., Shlomo Spitzer: Der Einfluß des Chatam Sofer und seiner Preßbueger Schule auf die jüdischen Gemeinden Mitteleuropas im 19. Jahrhundert. In: Studia Judaica Austriaca 8. Wien 1980, 111–121. o.

³⁰ Lásd hozzá: Aron Chorin: Jeled Secunim oder Kind des hohen Alters. Wien 1839.

³¹ Lásd részletesen: Haraszti György: A Ben Chananja szerkesztője (Ecsetvonások a zszurnaliszta Löw Lipót arcképehez). In: Két világ ..., i. m. 220–238. o. és Marjanucz László: A szegedi zsidó családok a 19. században. Szeged 1988.

³² Lásd hozzá: Ignaz Einhorn: Die Revolution und die Juden in Ungarn. Leipzig 1851.

³³ Haraszti: A Ben Chananja ..., i. m. 223. o.

³⁴ Az 1847. június 22-i nyilatkozat szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 3–4. o.

³⁵ A pesti izraelita hitközség 1847. szeptember 23-i körlevelét közli: Zeller: i. m. I. köt., 4–7. o.

³⁶ A Somogy megyei követutasítást részletesen ismerteti Polgár: i. m. 52–53. o.

³⁷ Lásd bővebben: Haraszti: Az 1848. évi magyarországi zsidóösszeírás háttere és mozgatórugói. In: Két világ ... i. m. 185–219. o., különösen 188–189. o. és Venatianer Lajos: A

magyar zsidóság története a honfoglalástól a világháború kitöréséig, különös tekintettel a gazdasági és művelődési fejlődésre. Budapest 1922, 164. o.

³⁸ A követutasításokat közli Zeller: i. m. I. köt., 1–3. o.

³⁹ A javaslat 3. §-a kapcsán az 1847. december 11-i 21. kerületi ülésen elhangzó hozzászólásokat közli: Zeller: i. m. I. köt., 9–12. o.

⁴⁰ A javaslat 13. §-a kapcsán az 1847. december 18-i 27. kerületi ülésen elhangzó hozzászólásokat közli: Zeller: i. m. I. köt., 12–14. o.

⁴¹ A javaslat 3. §-a kapcsán az 1848. január 27-i 24. országos ülésen elhangzott hozzászólásokat közli: Zeller: i. m. I. köt., 14–18. o.

⁴² A javaslat 14. §-a kapcsán az 1848. január 27-i 24. országos ülésen elhangzott hozzászólásokat közli: Zeller: i. m. I. köt., 18–29. o.

⁴³ Schnee László 1848. január 27-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 22. o.

⁴⁴ Asztalos Pál 1848. január 27-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 25. o.

⁴⁵ Tarnóczy Kázmér 1848. január 27-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 17. o.

⁴⁶ A városi követek 1818. január 21-i hozzászólásait ismerteti: Zeller: i. m. I. köt., 30–32. o.

⁴⁷ Kossuth Lajos 1848. február 19-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 47. o.

⁴⁸ Az 1848. február 21-i vitán elhangzott hozzászólásokat közli: Zeller: i. m. I. köt., 48–51. o.

⁴⁹ A Szabó ügyet (Baranya Megyei Levéltár, Közgyűlési és Tanácsülési jegyzőkönyv 1848:1488. sz.) ismerteti Kajtár István: Pécs szabad királyi város tanácsának működése 1848–49-ben. A Pécsi Tudományegyetem Jogtörténeti Tanácskének Kiadványai 1. Pécs 1975, 11. o. A pécsi antiszemita zavargásokhoz lásd még: Schweitzer József: A pécsi izraelita hitközség története. Budapest 1966, 40–42. o.

⁵⁰ A törvényjavaslat szövegét közli: Haraszti: Az 1848. évi magyarországi zsidóösszeírás In: Két világ ... i. m. 207. o.

⁵¹ Lásd bővebben: Pálmány Béla (szerk.): Az 1848–1849. évi első népképviselői országgyűlés történeti almanachja. Budapest 2002, 853–856. o.

⁵² Kossuth 1848. március 24-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 54–55. o.

⁵³ Kossuth és Schnee 1848. március 31-i hozzászólását közli, illetve idézi: Zeller: i. m. I. köt., 85–86. o.

⁵⁴ A nyilatkozatot közli: Zeller: i. m. I. köt., 8. o.

⁵⁵ Az aradi zsidók 1848. április 24-i felhívását közli: Zeller: i. m. I. köt., 8–9. o. A Habsburg térség reformtörekvő zsidóságának szemléletmódját jól tükrözi az újító elképzeléseiről ismert Abraham Geigernek (1810–1874) az Österreichisches Central-Organ für Glaubensfreiheit, Cultur, Geschichte und Literatur der Juden 1848. augusztus 18-i számában (Nr. 27, 271 f.) megjelent cikkének pár sora: „Mit dem Katholizismus nach dem treidentinischen Konzile, mit dem pietistischen Protestantismus, mit dem verdumpften Judentum des Schulchan aruch ist wahrlich ein echt freies Leben nicht zu begründen (kiemelés tőlem). Wo der Geist in Vorurteilen befangen, wo der Verstand unmündig, wo der Prozeß der Geschichte in den höchsten Arbeiten des Denkens spurlos vorübergegangen ist, da ist weder von wahrhafter Reife noch von echter Freiheit die Rede. (...) Also Freiheit in Wissenschaft und Religion ist im allgemeinen und namentlich auch für die Juden der eigentliche Inhalt der wahren, weil geistigen Freiheit.” Idézi: Wolfgang Häusler: Das österreichische Judentum zwischen Beharrung und Fortschritt. In: Adam Wandruszka – Peter Urbanitsch (szerk.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918. IV. köt., Wien, 1995, 633. o. A szerző megjegyzi, hogy Geiger nézetei Ausztriában az ortodoxok válasz nélkül hagyták.

⁵⁶ Dr. Rosenfeld Jeromos 1848. április 8-i jegyzőkönyvhöz csatolt levelét (Baranya Megyei Levéltár, Közgyűlési és

Tanácsülési jegyzőkönyv 1848:1858. sz.) ismerteti Kajtár: Pécs szabad ... i. m. 12. o.

⁵⁷ A rendelet szövegét lásd: Budapesti Hírmondó, 1848. május 27-i szám, 530. o.

⁵⁸ A magyar izraeliták középponti reform együletének körlevelét közli. Zeller: i. m. I. köt., 171-172. o.

⁵⁹ Pálmány: i. m. 415-418. o.

⁶⁰ Kállay Ödön törvényjavaslatának szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 172-173. o.

⁶¹ Az osztályok központi bizottságának jelentését ismerteti: Zeller: i. m., I. köt. 174. o.

⁶² „In Europa sehe ich einen Riesenscheiterhaufen aus den Thronen und Fürstensitzen aller Art errichten. Und auf diesem Riesenscheiterhaufen sehe ich die letzte Überreste der Tyrannei und des Despotismus zu Asche verbrennen (...) Und gekommen sehe ich das goldene Zeitalter und erfüllt das Reich des Messias. Und wie es unsere begeisterte Propheten verheißen, ist das Schwert zur Sichel, der Spieß zur Sense, das Schlachtfeld zur fruchttragenden Flur, der blutige Krieger zum friedlichen Brüder umgeschafften.“ Lásd: Ignaz Einhorn: Das Doppelsieg. Pest 1849, 11-15. o.

⁶³ A kormányjavaslat miniszteri indoklását közli. Zeller: i. m. I. köt., 176-180. o.

⁶⁴ A kormányjavaslat szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 176. o.

⁶⁵ Részlet a kormányjavaslat miniszteri indoklásából: Zeller: i. m. I. köt., 179. o.

⁶⁶ Lásd hozzá: Varga: Zsidó bevándorlás ... i. m. 59-79. o. és Pritsch: i. m. 46-59. o.

⁶⁷ Haynau 1849. július 19-i rendeletének szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 191-193. o.

⁶⁸ Vö: Venatier: i. m. 275-277. o.

⁶⁹ A rendelet szövegét közli: Sztehló Kornél: A házassági elválás joga Magyarországon és Erdélyben. Budapest 1885, 238-243. o.

⁷⁰ Lásd bővebben: Herger Csabáné: A nővételtől az állami anyakönyvvezetőig. A magyar házassági köteléki jog és az európai modellek. Budapest-Pécs 2006, 147-154. o.

⁷¹ Az 1866. február 23-i ülés vallási tárgyú hozzászólásait közli: Zeller: i. m. I. köt., 219-221. o.

⁷² Irányi Dániel leveléről a kérvényi bizottság 1867. március 18-án tett jelentést. Ezt közli. Zeller: i. m. I. köt., 233. o.

⁷³ Az „Egyenlőségi kör” kérvényéről a kérvényi bizottság 1867. december 23-án tett jelentést. Ezt közli. Zeller: i. m. I. köt., 235-236. o.

⁷⁴ Tisza Kálmán interpellációját közli: Zeller: i. m. I. köt., 244-246. o.

⁷⁵ Deák Ferenc interpellációját és Eötvös József választását közli: Zeller: i. m. I. köt., 246-247. o.

⁷⁶ A központi bizottság jelentését közli: Zeller: i. m. I. köt., 261. o.

⁷⁷ A VII. osztály különvéleményét közli: Zeller: i. m. I. köt., 261-263. o.

⁷⁸ Cziráky Jánosnak a főrendiház 1867. december 22-i ülésén elhangzott hozzászólását közli. Zeller: i. m. I. köt., 266-268. o.

⁷⁹ Szögény Lászlónak a főrendiház 1867. december 22-i ülésén elhangzott hozzászólását közli. Zeller: i. m. I. köt., 269. o.

⁸⁰ Schweitzer: Emancipációtól ... i. m. 30. o.

⁸¹ Lásd hozzá többek közt: Heinz Mosche Graupe: Die Entstehung des modernen Judentums. Geistesgeschichte der deutschen Juden 1650-1942. Hamburg 1977; Albert Lewkowitz: Das Judentum und die geistige Strömungen des 19. Jahrhunderts. Breslau 1936; Michael K. Silber: The Historical Experience of German Jewry and Its Impact on Haskalah and Reform in Hungary. In: Jakob Katz (szerk.): Toward modernity. New Brunswick-Oxford 1987, 107-158. o.; Jakob Katz: A House Divided. Brandeis University Press 1998 és Uriel Tal: Christians and Jews in Germany. Religion, Politics and Ideology in the Second Reich 1870-1914. Ithaca-London 1975.

⁸² Haraszti: A Ben Chananja ..., in: Két világ ... i. m. 229. o.

⁸³ Récsei Balázs: A Somogy megyei zsidó hitközségek dualizmus kori történetéből. In: Bösze Sándor (szerk.): Újrakezdések ... i. m. 77-78. o.

⁸⁴ Lichtsheim Lajos: A zsidók közép-, jelekori helyzetők- és viszonyaikról s az innen származható joggal követelt emancipatiojuk. Nagykanizsa 1866, melyet idéz: Récsei: i. m. 77. o.

⁸⁵ Eötvös József megnyitó beszédét közli: Zeller: i. m. I. köt., 945-948. o.

⁸⁶ Leopold Löw: Die Juedischen Wirren in Ungarn. Pest 1868.

⁸⁷ Szabályzat a magyar és erdélyhoni izraelita hitközségek szervezése tárgyában, közli: Gergely: Autonómiák ... i. m., I. köt., 660-672. o.

⁸⁸ Entwurf eines Wahlstatutes für die Landeskongresse der israelitischen Bevölkerung Ungarns und Siebenbürgens, közli: Zeller: i. m. I. köt., 963-974. o.

⁸⁹ A hitközségek megalakulása után a kollektív jótékonykodás a hitközségi adó és az adományozók révén a gyülekezet feladata lett. Ennek legelterjedtebb formái a Zsidó Lexikon szerint a következők voltak: az üldözöttek és kivándorlók támogatása, szűkölködő családok segítése, elhagyott, elhanyagolt gyermekek és bukott nők istápolása, jótékony tanulmányi alapok és iskolák, kórházak rendelők, betegsegélyezők, szeretetházak, öregek otthona és a szegénység megakadályozására szolgáló intézmények, mint például az ételosztás, ünnepi segélyek, óvodák, leányegyletek, a kiházasítás vagy a szegény gyermekek ipari neveldeje. Lásd hozzá: Haraszti: Zsidó jótékonykodás és mecenatúra a századfordulón. In: Két világ ... i. m. 243-244. o. valamint Újvári Péter (szerk.): Zsidó Lexikon. Budapest 1929, 427. o.

⁹⁰ Irányi Dániel 1869. július 10-én előterjesztett törvényjavaslatának szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 479-481. o.

⁹¹ 4. § Az állampolgárok az ország törvényeinek korlátai között s megtartása mellett szabadon egyesülhetnek vallásos testülett s illetőleg egyházzá; egyházi szervezetüket önmaguk határozzák meg s minden vallási s egyházi ügyekben önmaguk intézkednek. A vallási testületek, vagy egyházak jogokra és kötelességekre nézve egymás között és az állam irányában egyenlők. 5. § Az állam az egyházak irányában a főfelügyeleti jogot gyakorolja (...). Eötvös József 1870. április 7-én előterjesztett törvényjavaslatának szövegét közli: Zeller: i. m. I. köt., 545-547. o.

⁹² Wahrmann Mór 1870. február 16-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 639-646. o.

⁹³ Jókai Mór 1870. február 16-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 663-668. o.

⁹⁴ Eötvös József 1870. február 16-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 668-671. o.

⁹⁵ Zsedényi Ede 1870. február 16-i hozzászólását közli: Zeller: i. m. I. köt., 671-675. o.

⁹⁶ 26.915/1871. VKM sz. rendelet az izraelita hitügy szervezése tárgyában.

⁹⁷ A rabbi oktatói tevékenységéhez lásd: Domán István: A magyarországi jesivák (talmudiskolák) történetéből. In: Bárdos - Beke: Egyházak ... i. m. 451-455. o.; Domán István: A talmudiskolák titkai. Budapest 2001; Récsei: i. m. 82-86. o. és Bányai Viktória: Zsidó oktatásügy Magyarországon 1780-1850, Doktori mestermunkák 17. Budapest 2005; Felkai László: Zsidó iskolázás Magyarországon, 1780-1990. Budapest 1998.

⁹⁸ Szervező alapszabályzat Magyar- és Erdélyország autonóm hittörvényű zsidó hitfelekezete számára, a 26.915/1871. VKM sz. rendelet melléklete.

⁹⁹ Gergely: Egyházi autonómiák. In: Autonómiák ... i. m. I. köt. 209. o.

¹⁰⁰ A magyarországi status quo ante izraelita hitközségek Országos Szövetségének alapszabályai, a 35.847/1928. V.K.M. sz. rendelet melléklete.

¹⁰¹ Gyáni Gábor–Kövér György: Magyarország társadalomtörténete. A reformkortól a második világháborúig. Budapest 2001, 143–148. o.

¹⁰² Gerő: i. m. 28. o.

¹⁰³ Az adatokat lásd. Glatz: i. m. 41–42. o.

¹⁰⁴ Szarka: i. m. 41. o.

¹⁰⁵ Glatz: i. m. 48–50. o. Lásd hozzá: Hanák Péter: A magyar nacionalizmus néhány problémája a századforduló idején. Történelmi Szemle, 1960/2–3. sz. 340. o.; Horváth Zoltán: A nacionalizmus kifejlődése és a nemzetiségi kérdés alakulása a dualista Magyarország utolsó évtizedében. Századok 1961/2–3. sz. 310. o. Jakov Katz: Az előítéletől a tömeggyilkosságig: Az antiszemitizmus története 1700–1933 között. Budapest 2001.

¹⁰⁶ A levél először a La Presse 1867. május 13-i számában jelent meg. Közli, illetve magyarázza: Fraknoi Vilmos: Az egyházi javak saecularisatiója Francia-Spanyol- és Olaszországban. Pest 1872, 57–59. o.

¹⁰⁷ Gerő: i. m. 16. o.

¹⁰⁸ Milton M. Gordon: Assimilation in American Life. New York 1964, 60–84. o.

¹⁰⁹ Gyáni Gábor: Az asszimiláció fogalma a magyar társadalomtörténetben. Valóság 1993/4. sz. 18–28. o., Hanák Péter: Polgárosodás és asszimiláció Magyarországon a XIX. században. Történelmi Szemle, 1974/4. sz. 513–536. o. Lásd hozzá még: Hanák Péter: Zsidókérdés, asszimiláció, antiszemitizmus. Budapest 1984.

¹¹⁰ Lásd hozzá: Karády Viktor: Zsidóság, modernizáció, polgárosodás. Tanulmányok. Budapest 1997, különösen 151–190. o.

¹¹¹ Lásd hozzá: Bösze Sándor: Az 1883-as somogyi antiszemita zavargások. In: Somogy megye múltjából. Levéltári évkönyv 22. Kaposvár 1991, 73–94. o. és Récsei: i. m. 97–110. o.

¹¹² Sztehló: i. m. 1–10. o.

¹¹³ Lásd bővebben: Mérei Gyula: Magyar politikai pártprogramok (1867–1914). Budapest 1934, 143–154. o. és Ku-

binszky Judit: Politikai antiszemitizmus Magyarországon (1875–1890). Budapest 1976.

¹¹⁴ A Kéthelyi Izraelita Hitközség Elöljáróságának a marcali főszolgabíróhoz írt kérelmét idézi: Récsei: i. m. 96. o.

¹¹⁵ Lásd hozzá. Andrew Handler: Blood libel at Tiszaeszlár. East European Monographs No. LXVIII. New York 1980.

¹¹⁶ Krasznai Péter (1830–1916) naplóját idézi: Takács Péter: Adalékok a nemesi polgárosodás útvesztőjéhez (Egy szolgabíró politikai portréja a dualizmus korában). In: Somogyi Éva (szerk.): Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára. Budapest 1991, 65–66. o.

¹¹⁷ Alex Bein: Theodor Herzl. Biographie. Wien 1934; Amos Elon: Morgen in Jerusalem. Theodor Herzl, sein Leben und Werk. Wien–München–Zürich 1975; Nathan Birnbaum: Die nationale Wiedergeburt des jüdischen Volkes in seinem Lande als Mittel zur Lösung der Judenfrage. Ein Appel an die Guten und Elend aller Nationen. Wien 1893.

¹¹⁸ Shlomo Avineri: A modern cionizmus kialakulása. A zsidó állam szellemi gyökerei. Budapest 1994, 20. o. és 111. o. valamint lásd hozzá: Shmuel Almog: Zionism and History. The Rise of a New Jewish Consciousness, New York–Jerusalem 1987, 29–37. o.; Walter Laqueur: A History of Zionism. New York 1972; David Vital: The Origin of Zionism. Oxford 1975; Arthur Hertzberg: The Zionist Idea. New York 1969, Bevezető, 15–100. o.

¹¹⁹ Max Nordau: Zionistische Schriften. 2. kiad., Berlin 1923, 484–486. o., idézi: Avineri: i. m. 122. o.

¹²⁰ Max Nordau: Address at the First Zionist Congress. In: B. Netanyahu (szerk.): To His People. New York 1941, 64. o., idézi: Avineri: i. m. 123. o.

¹²¹ Novák Attila: Átmenetben. A cionista mozgalom négy éve Magyarországon. Budapest 2000, 12–16. o. Lásd hozzá: Moses Landau: Der Zionismus in Österreich–Ungarn. Phil. Diss. Wien 1932.

Kocsis Miklós
egyetemi tanársegéd

A felsőoktatási autonómia alkotmánybíróági értelmezéseiről

I. Bevezető gondolatok

A felsőoktatási jog magyarországi fejlődésére vonatkozóan nagy jelentőségű határozatot hozott 2009. június 15-én az Alkotmánybíróság.¹ A 62/2009. (VI.16.) AB határozatból (a továbbiakban: ABh.) – amelyben a testület számos eltérő, de valamennyi esetben a felsőoktatási törvényt érintő, ekként egyesített indítványt bírált el – leszűrhető az a következtetés, hogy az Alkotmánybíróság elmozdult a felsőoktatási autonómia fogalmának általa eddig vallott felfogásától és annak egy, a kor követelményeinek inkább megfelelő tartalmat igyekszik tulajdonítani.² E hipotézis igazolásának érdekében e tanulmányban a) röviden ismertetem a testület korábbi gyakorlatát, b) részletesen elemzem az ABh. felsőoktatási autonómiára vonatkozó tételeit, és végül c) következtetéseket fogalmazok meg a közeljövő alkotmánybíróági gyakorlata és – ennek következményeképpen – a felsőoktatási jog fejlődésére vonatkozóan.

II. A felsőoktatási jogra vonatkozó korábbi alkotmánybíróági gyakorlat³

1. A régi Ftv.-vel⁴ összefüggésben született határozatok

1.1 Az 1988-ban Bolognában kiadott Európai Egyetemek Magna Chartája⁵ kimondja, hogy „a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását. [...] Az egyetemi közösség minden tagjának lehetővé kell tenni, hogy hozzájusson azokhoz az eszközökhöz, amelyek biztosítják az oktatás és kutatás szabadságának megőrzését”.⁶ A Magyar Köztársaság az 1993. évi felsőoktatási törvényben megvalósult szabályozással az oktatás, a tudományos kutatás, a tudományos képzés, a művészi alkotótevékenység és a tanulás szabadságának tiszteletben tartása érdekében elismerte és körülhatárolta a felsőoktatási intézmények ha-

gyományos autonómiáját, önkormányzatát.⁷ Az ezt követően meghozott alkotmánybíróági döntések közül különös figyelmet érdemel a 35/1995. (VI.2.) AB határozat később elfeledésre ítélt megállapítása, amely szerint „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”; e megfogalmazás a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatosan rendkívül jelentős állítást tartalmaz. Kifejezi ugyanis, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, hiszen a cél, aminek érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia; az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó *működő* autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. Ez annál is inkább igaz, hiszen az autonómia biztosítása alapvető jogok garanciájaként is felfogható,⁸ amint azt *Chronowski* Nóra is megfogalmazza: „a működési autonómia két alkotmányi alapjog garanciáját jelenti: a tanszabadságét és a tudomány (művészetek) szabadságát, amelyek a felsőoktatásban összefonódva, akadémiai szabadságként jelennek meg. (...) Az ettől eltérő szabályozás (...) kiüresítené a tudományos (és művészeti) élet szabadságához való jogot”.⁹ Rögzítette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a felsőoktatási autonómiát az állam törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, közérdekből korlátozhatja. „A közérdeket e tekintetben a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme testesíti meg”.¹⁰ Az államnak az Alkotmány 70/F. §-a szerint tehát kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.¹¹ 40/1995. (VI.15.) AB határozatában¹² az Alkotmánybíróság ellentmondást nem tűrően állapította meg, hogy mivel az Alkotmány által elismert tudományos élet szabadságát, a tan-

szabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg, „a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek”. A döntés – amelynek nemcsak korabeli hatása volt jelentős – a későbbi, tág értelemben felfogott autonómiával kapcsolatos döntések alapjául szolgált.¹³

1.2 Az Alkotmánybíróság kezdeti döntéseiben a felsőoktatás „*törvény keretei közötti*” autonómiáját védte. A 35/1995. (VI.2.) AB határozat a régi Ftv.-ből vezette le, hogy a felsőoktatási intézményeknek a felvételi eljárás, tanulmányi és vizsgarend kérdésében döntési joga van,¹⁴ a 40/1995. (VI.15.) AB határozat pedig a felsőoktatási autonómiát sértő, oktatói létszám alakításáról szóló kormányhatározatot azért semmisítette meg, mert az ily módon ellentétessé vált a régi Ftv. autonómiát biztosító rendelkezéseivel.¹⁵ Azt, hogy a felsőoktatási autonómia csak a „*törvényi keretek között*” érvényesül, állandó gyakorlattá változtatta a 870/B/1997. AB határozat, amely az autonómiát „*törvény által garantált önkormányzati jogokként*” értelmezte.¹⁶ Az Alkotmánybíróság e döntéseiből az a következtetés vonható le, hogy kizárt a felsőoktatási törvény rendelkezéseinek megsemmisítése a felsőoktatási autonómia sérelme miatt, hiszen az autonómia csak a törvényben rögzítettekre terjed ki. Mindemellett az Alkotmánybíróság e döntéseiben is elismerte a törvényben rögzített autonómia és az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a kapcsolatát.

1.3 Későbbi határozataiban az Alkotmánybíróság a felsőoktatási autonómia jelentéstartalmát eltérően határozta meg. Már az 51/2004. (XII.8.) AB határozat¹⁷ sem a régi Ftv. 64–65. §-aiból, hanem *közvetlenül az Alkotmányból* eredeztette a felsőoktatási autonómiát, és az alapjoggal való szoros összefüggés miatt alkotmányellenesnek minősítette a régi Ftv. azon rendelkezését, amely a Kormánynak adott felhatalmazást a többszörös képzési szerkezet bevezetésére.

2. Az új Ftv.-vel összefüggésben meghozott határozatok

2.1 A 41/2005. (X.27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett új Ftv. egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy a törvény számos rendelkezése alkotmányellenes.¹⁸ Kifejtette, hogy az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata Egyértelműen leszögezte, hogy „nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzatok szervezetét olyan módon szabályozza, hogy az a

szervezetalakításhoz való jog *lényeges tartalmát* korlátozza, az önkormányzati jog tartalmának *kiüresedéséhez*, annak *tényleges elvonásához* vezet, kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a saját szervezetének kérdéseiben”.¹⁹ Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény autonóm működését az Alkotmánybíróság *alkotmányos érték*ként ismerte el. Megjegyzést érdemel, hogy a határozathoz különvéleményt fűző Kiss László alkotmánybíró szerint „az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképessé” legyen”. Ennek érdekében önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre, kötelessége viszont az, hogy az új szervezetet úgy helyezze el a felsőoktatás (irányító) szervezetrendszerében, hogy azzal ne sértse meg az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ában foglalt rendelkezést”.²⁰ Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát Kiss László szerint nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését. Az állam mindezek mellett „jogosult a képzés alapvető rendjét is meghatározni. Fenntartóként (törvényi szabályozásban rögzítve) akár akként is differenciálhat, hogy milyen képzéseket támogat (sőt preferál), s melyeket hagy szabadon, az intézményekre bízva, beleértve azok intézmények általi finanszírozását is”.²¹ E jogköröknek – fenntartó általi – gyakorlása nem sérti az Alkotmány 70/F. §-át sem, ellenkezőleg ez éppen ebből fakadó kötelezettsége. A felsőfokú oktatási intézményekben egyidejűleg kell biztosítani egyfelől a tudományos kutatás szabadságát, a tanszabadságot, a tanítás szabadságát, másfelől az állampolgárok művelődéshez való jogát, e jogának érvényesülési feltételeit. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok számára képességeik alapján hozzáférhetővé kell tenni a felsőfokú oktatásban való részvételt. Ebből következik az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetésére (anyagi stb. feltételei biztosítására), ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Ebben az összefüggésben a felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.²²

2.2 39/2006. (IX.27.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes

vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy az Ftv. módosításáról szóló, az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján elfogadott törvény (a továbbiakban: Ftv.mód.) részben alkotmányellenes, mert „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.²³ A felsőoktatási intézmény autonóm képviselői szervének nem minősülő gazdasági tanács egyetértési joga az Alkotmánybíróság szerint megbéníthatja a rektor, vagyis az egyik felsőoktatási önkormányzati szerv kizárólagos kezdeményezési jogát.²⁴ Az egyetértési jog arra ad felhatalmazást, hogy a gazdasági tanács a rektori kezdeményezést akár pusztán gazdaságossági szempontok alapján is meggátolhassa, s így a tudományos minőség érvényesülését esetlegesen megakadályozza. A rektori kezdeményezés megakadályozásán keresztül tehát a gazdasági tanács közvetve ellehetetleníti a szenátus döntéshozatalát is.²⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gazdasági tanács számára a szenátusi döntéshozatal rektori kezdeményezéséhez biztosított előzetes egyetértési jog alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. Az Alkotmánybíróság szerint a felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszüntetését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után, ezért a tervezett szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival.²⁶ A határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László alkotmánybíró kifejtette, hogy – álláspontja szerint – nincs alkotmányos alap arra, hogy a hivatkozott rendelkezések közvetlenül kapcsolatba hozhatóak legyen a felsőoktatási intézmény autonóm működésével (s vele együtt a tudomány szabad művelésével).²⁷ Véleménye szerint a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő, javarészt a menedzsmentben járható laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.²⁸ Felfogása szerint erre szolgál a rendszerbe állított gazdasági tanács, amely összetételénél fogva nem minősíthető „külső” szervnek, amiként azt a többségi határozat indokolása állítja. A többségi határozat a gazdasági tanács egyetértési jogának – differenciálatlan – alkotmányellenessé nyilvánításával „megszabadította a felsőoktatási intézményeket e szervezetektől, s gyakorlatilag az autonómia biztosítására hivatkozással olyan függetlenséget teremtett a fenntartó-finanszírozó államtól, amelyhez fogható még egy nem található a magyar

igazgatási és intézményi rendszerben” – írja Kiss László. Ebben a konstrukcióban a fenntartó államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad: az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze. Álláspontja szerint szükségesnek látszott volna, hogy a többségi határozat egyértelműen tisztázza: végül is a felsőoktatási intézményekben ki az „autonóm”? „Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának értelmében ugyanis nem a szenátus, nem a rektor az autonóm, hanem maga a felsőoktatási intézmény”.²⁹ Következésképpen fontos elvi kérdés az, hogy amikor a felsőoktatási intézmény egyes szervei (rektor, gazdasági tanács) meghatározott ügyekben csak egyetértésben járhatnak el, akkor az egyetértési jog sérti-e általában magának az intézménynek az autonómiáját? A köztársasági elnöki indítványnak – álláspontja szerint – ez a lényegi tartalma. Válasza pedig az, hogy az autonómiát élvező intézmény egyes szerveinek meghatározott ügyekben való egyetértési joga az intézmény autonómiáját a maga általánosságában még nem sérti.

2.3 Az Alkotmánybíróság teljes ülése e két határozatában karakteresen megfogalmazta a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatos álláspontját, amely – megítélésem szerint – szinte teljes mértékben függetlenítette az intézményeket az *alapítói és fenntartói* jogokat különböző szervein keresztül gyakorló államtól. Úgy vélem, hogy a teljes ülés határozataiban anélkül tért el a korábbi gyakorlatából megismert állásponttól, hogy annak kellő indokolását adta volna. Korábbi határozataiban ugyanis kifejtette, hogy „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül (...) a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”.³⁰ Ez az állítás kifejezi, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, hiszen a cél, aminek érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia; az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó működő autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. Ez annál is inkább igaz, hiszen az autonómia biztosítása alapvető jogok garanciájaként is felfogható.³¹ Az államnak az Alkotmány 70/F.§-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a

művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.³² A két nagy autonómiahatározat – a 41/2005. (X.27.) AB határozat, illetve a 39/2006. (IX.27.) AB határozat – vizsgálatát követően megállapítható, hogy a jogalkotó az alkotmányosság határait feszegető módon igyekezett az Alkotmánybíróság által meghatározott értelmezési tartományon belül alakítani a felsőoktatás jogi szabályozását. Ennek oka elsősorban az, hogy a jogalkotó által elért változások nem állták ki az alkotmányosság próbáját, ám továbbra is kitarított eredeti elképzelése mellett. Az Alkotmánybíróság e két határozatában olyan felfogásra épített, amely napjaink felsőoktatási szférájának tekintetében egyre kevésbé tűnt tarthatónak. A többségi határozatok azt a nosztalgikus autonómiaképet tükrözték, amely összetéveszti az öngazgatást a teljes szabadsággal, ami a jelenlegi társadalmi feltételek között legalábbis illuzórikus elképzelés.³³ E felfogás tovább nehezítette a kor követelményeihez egyébként is nehezen alkalmazkodó, körülményes igazgatás jellemezte felsőoktatási intézmények számára a lendületes fejlődéshez elengedhetetlen szervezeti reformok véghezvitelét. Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság az intézményi autonómia védelmének érdekében keresztülhúzta a jogalkotó számításait, megteremtette a veszélyét annak, hogy az oly nagyon védeni kívánt autonómia önmaga áldozatává válik, hiszen a felsőoktatási intézmények öngazgató képessége napjainkban jelentős deficittel küszködik.

III. Az ABh.-ban foglalt megállapítások

1. A korábbi gyakorlat „újraértelmezése”

1.1 Az Alkotmánybíróság az ABh.-ban tárgyalt probléma előtt áttekintette korábbi vonatkozó gyakorlatát. E megoldás elsősorban azért igényel figyelmet, mert az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felidézte az általa korábban megalkotott határozatokat, hanem azok *merőben újszerű jelentéstartalmát igyekezett bizonyítani*. A felsőoktatási autonómia fogalmát értelmező korábbi gyakorlatából kiemelte azt a megállapítást, amelynek értelmében a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézmény szervezetalakítási,

működési és gazdálkodási önállóság is megilleti”.³⁴ A felsőoktatási autonómia célja a művelődéshez való jog, illetve az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a biztosítása; ennek érdekében kell biztosítani a felsőoktatási intézmények végrehajtó hatalomtól való függetlenségét. Tekintve azonban, hogy az autonómia nem törvényből, hanem közvetlenül az Alkotmányból következik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „lehetősége van vizsgálni a törvényi rendelkezések alkotmányosságát is, ha azok nem biztosítják kellően a felsőoktatási intézmény függetlenségét a Kormánytól és az államigazgatástól”.

Amint ismert, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a felsőoktatási autonómia három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját,³⁵ amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni, másrészt a szervezeti autonómiát,³⁶ amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát,³⁷ amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé; ezt az autonómiafelfogást az Alkotmánybíróság mindeddig következetesen képviselte.³⁸ Ezek közül az elemek közül az ABh.-ban elsősorban a tudomány autonómiája és a gazdálkodási autonómia újszerű felfogása tűnik figyelemre méltónak.

1.2 Kiindulópontként tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy a felsőfokú tanulmányok végzése *nem alapvető jog*, de a felsőfokú intézményekben a létszámnak az oktatás színvonalát szem előtt tartó megállapítása, valamint az előírt képességekkel rendelkező személyek ezen intézményekbe való felvételéről szóló döntés saját – valóban – következetes gyakorlata szerint *alapvető jogot érint*.³⁹ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretének meghatározására adott törvényi felhatalmazást az alapjogot érintő felhatalmazásokra kialakított gyakorlata alapján vizsgálta, megállapítva, hogy az a tény, hogy a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól független, *nem csupán az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból következő intézményvédelmi kötelezettségként értelmezhető, hanem konkrét alapjogokat is keletkeztet*. Ezek közé tartozik a tanítás szabadsága, amely nem csupán az egyetemi oktatás kérdéseire terjed ki, hanem a felvételi eljárásra is; arra, hogy az egyetemek és főiskolák önállóan meghatározhassák, hogy milyen képességgel és előképzettséggel rendelkező személyeket tartanak alkalmasnak a felsőoktatási intézményben oktatott ismeretek elsajátítására.⁴⁰ Rögzítette azonban az Alkotmánybíróság, hogy mindez azonban önmagában nem zárja ki a Kormány jogalkotói jogosultságát a felvételi eljárás tekintetében; az oktatáspolitikai

meghatározása ugyanis – az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontjára is figyelemmel – a Kormány feladata.⁴¹ Ennek ellátása során a Kormánynak nyilvánvalóan számos körülményt kell mérlegelnie, amelynél az Alkotmánybíróság vizsgálata csak arra terjedhet ki, hogy a kialakított szabályozás megfelel-e az Alkotmány rendelkezéseinek.⁴² A felsőoktatási felvételi rendszer normatív szabályozása az Alkotmánybíróság szerint mindaddig megfelel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ának, amíg a szabályozás objektív kritériumokon alapul, és kizárja a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását. A felvételi eljárás szabályozása tehát mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdést, amíg teljesül az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített követelmény, amely szerint a felsőfokú oktatás képességei szerint mindenki számára hozzáférhető.

Az Alkotmánybíróság megállapításaiból leszűrhető tehát az a következtetés, hogy a művelődéshez való jog alapjogi jellegéből az következik, hogy a felsőoktatás felvételi rendszeréről normatív jelleggel, legfelsőbb szinten törvényben kell rendelkezni. Sem a Kormány, sem az államigazgatás más szerve nem sértheti meg a felsőoktatás tudományos autonómiáját; nem felel meg az Alkotmány 70/F. §-ának olyan rendelkezés, amely alapján a felsőoktatásba történő felvételtől az autonómia alanyai nélkül a végrehajtó hatalom döntene. Nem jelenti azonban a tudományos autonómia sérelmét, ha a Kormány törvényben felhatalmazást kap a felvételi rendszer részletszabályainak rendeleti szintű szabályozására.

Alkotmányos követelményként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, hogy *amennyiben a törvényhozó a mesterképzés, szakirányú továbbképzés, doktori képzés állami támogatását pályázati rendszer útján kívánja megvalósítani, akkor a szabályozás kialakítása során biztosítania kell a felsőoktatási intézmények autonómiáját, továbbá a hallgatók képesség szerinti hozzáférését a felsőoktatáshoz.*

1.3 Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e a felsőoktatási intézmény 70/G. §-ából levezethető autonómiáját az, hogy az új Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontja alapján a szenátus csak akkor dönthet gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, ha azt a gazdasági tanács tagjainak kétharmada támogatja.

A korábbiakban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a gazdasági tanács nem a felsőoktatási autonómia szerve. Ebből következően nem akadályozhatja meg az önkormányzati szervek döntéseinek meghozatalát, az önkormányzati jogok gyakorlását sem.⁴³ Rámutatott továbbá arra is, hogy a „felsőoktatási autonómia” folytán a felsőoktatási intézmény a

kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. (...) Az intézményi autonómiájához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat”.⁴⁴ A gazdálkodó szervezet alapításának, illetve az abban való részvételnek a szabadsága a pénzeszközökkel való gazdálkodás egy módja. Az új Ftv. vonatkozó rendelkezése alapján a szenátus ilyen döntést csak akkor hozhat, ha azzal a gazdasági tanács *minősített többsége* egyetért; e szabály tehát előzetes hozzájárulási jogot biztosít a szenátus bizonyos, gazdasági tárgyú döntéseire, e tekintetben a gazdálkodási autonómiát *korlátozza*. A törvényi szabály azonban *nem vonja el* a szenátus döntési jogosultságát: az új Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontjában szereplő döntések meghozatalára a szenátus nem kényszeríthető, ezért az Alkotmánybíróság a szabályt nem a gazdálkodási autonómia *megvonásának*, hanem *korlátozásának* tekintette. Várható, hogy az Alkotmánybíróság azon – egyébiránt helyes – megállapítása, amely szerint „*a gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával*”, a későbbiek során számos közjogi konfliktus forrása lesz a felsőoktatási szférában. Az állítás helyességét alátámasztja az, hogy az autonómia önmagában nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását. „Törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat. (...) Nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása.”⁴⁵

A felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága azonban nem öncélú. Az ABh.-ban az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy *a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája*. Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény,

hogyan a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál. Korábbi gyakorlatát újraértelmezve az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy 39/2006. (IX.27.) AB határozatában a gazdasági tanács átfogó, a gazdasági kérdések *széles körére kiterjedő egyetértési jogát* tartotta alkotmányellenesnek. Ha ugyanis a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény valamennyi gazdálkodási kérdésére kiterjedő tartalmi jogkörrel rendelkezik, akkor az sérti az autonómia Alkotmány 70/G. §-ából eredő más elemeit is – vélte az ABh.-ban az Alkotmánybíróság, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a 39/2006. (IX.27.) AB határozatban a gazdasági tanács hatásköreit differenciálás nélkül minősítette alkotmányellenesnek. Újszerű értelmezése szerint ebből azonban nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát. Ilyen kérdésben – áll az ABh.-ban – az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti. A gazdálkodó szervezet alapítása, illetve az abban való részesedésszerzés alapvetően vállalkozási tevékenység, amely lehetővé teszi az intézmény számára a piacon való megjelenést, elősegíti az intézmény javaival való hatékony gazdálkodást. A testület szerint kétségtelen, hogy a felsőoktatási intézmény ilyen jellegű tevékenysége is végső soron a tudományos tevékenység fejlesztését szolgálja, de annak kapcsolata a tudományos szabadsággal közvetett. Ezeknél közvetlenebb a logikai kapcsolat a felsőoktatási intézmény tudományos autonómiája és a gazdálkodó szervezettel való együttműködés között. Az intézmény például együttműködési szerződést köthet gazdálkodó szervezetekkel hallgatói szakmai gyakorlatának teljesítéséről, vagy az oktatáshoz kapcsolódó kiegészítő tevékenységek ellátásáról. Azonban ilyen esetekben sem jelenti a hozzájárulás megkövetelése a felsőoktatási autonómia alkotmányellenes korlátozását; az Alkotmánybíróság nem látta igazoltnak, hogy a szabad tudományos, kutatói, oktatói tevékenység csak úgy volna biztosítható, ha a felsőoktatási intézmény törvényi kötöttségek nélkül választhatná meg a gazdálkodó szervezettel való együttműködés terjedelmét és formáit.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fot. 27. § (8) bekezdésének b) pontját támadó indítványt elutasította.

IV. Következtetések

1. Az Alkotmánybíróság általam korábban⁴⁶ anakronisztikusnak nevezett szemlélete a közelmúltban nagyban hozzájárult a felsőoktatási intézmények működésképtelenség határát közelítő állapotához, hiszen a testület erga omnes hatályú határozataiban lefektetett elveinek megfelelően történt meg az Ftv. hatályos szövegének kialakítása. Az intézmények gazdasági irányításának reformjára vonatkozó kormányzati szándékok sikertelensége mindannyiunk által ismert súlyos következményekkel járt. Az oktatáspolitikai koncepció helyességének vizsgálata nélkül – amely nem képezi e tanulmány tárgyát – kizárólag alkotmányossági szempontok mérlegelése alapján is világosan látszik, hogy a testület korábban a parttalan szabadság biztosításával céljával ellentétes hatást ért el: a szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra készítették az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a tapasztalat mutatta – számos alkalommal alkotmányellenes megoldásokhoz vezetett. Korábbi tanulmányaimban arra igyekeztem rávilágítani, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogtudományban fellelhető kritikák⁴⁷ hatására, és a társadalmi változásokra is figyelemmel felül kell vizsgálnia eddigi gyakorlatát, és azokban az esetekben, ahol arra szükség van, haladéktalan korrekciókat kell elvégezni, mert ennek elmaradása esetén a *felsőoktatási jog gúzsba kötöttségének következtében a felsőoktatás mint társadalmi alrendszer működésképtelenné válik*. Sajnálatos módon ugyanis az a helyzet állt elő, hogy az autonómia biztosítása és garantálása hosszabb távon az intézmények működését sodorta veszélybe, ekként pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését – amelynek eleme az intézményhálózat fenntartása – tette lehetetlenné.

2. Fentiek fényében kétségtelenül örömteli, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálni látszik eddigi gyakorlatát, az ABh.-val elmozdulni látszik a korábbi felfogástól. Határozata azt sugallja, hogy a köztársasági elnök indítványára megszületett korábbi nagy autonómiahatározatokhoz – ti. a 41/2005. (X.27.) AB határozathoz és a 39/2006. (XI.27.) AB határozathoz – képest immár az Alkotmánybíróság is azt a felfogást követi, amely szerint a felsőoktatási autonómia nem tekinthető önmagáért való értéknek: funkciója ugyanis szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. E felfogás szerint a felsőoktatási autonómia elméletének kulcskérdése *egyrészt az, hogy ez az autonómia meddig terjed,*

másrészt – legfőképpen – pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak. Kiemelendő, hogy az e kérdésre adandó helyes válasz a napi (felsőoktatási) jogalkalmazás problémáinak gyökeréhez is elvezet, világossá téve azokat az összefüggéseket, amelyek egyedi ügyek és konfliktusok mélyén meghúzódnak. Hangsúlyozandó, hogy a téma annak elméleti jellege ellenére sem érthető meg konkrét (felsőoktatási) jogesetek ismerete nélkül, ám ez az állítás fordítva is igaz: kizárólag esetjogi szemlélettel nem oldhatóak meg a felsőoktatási jog alkalmazásakor – mindennaposan – felmerülő kérdések.

3. Az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból az vezethető le, hogy a felsőoktatási autonómia alkotmányos célja kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása; e tekintetben – korábbi álláspontomat fenntartva – magam is maradéktalanul osztom az Alkotmánybíróság álláspontját.

4. Az ABh. felsőoktatási autonómiára vonatkozó megállapításai közül nagy jelentőségűnek, az Alkotmánybíróság gyakorlatát tekintve újszerűnek, előremutatónak és az alábbiak szerint továbbgondolandónak minősítem a következőket:

a) „A gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály *nem eleve ellentétes* az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival. Az autonómia ugyanis nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását. (...) *a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága azonban nem öncélú.* (...) az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája.”

A gazdasági autonómiával – amely a felsőoktatási autonómia négy részaspektusának egyike – összefüggésben kiemelendő, és immár az Alkotmánybíróság által is vallott felfogás, hogy minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál. A gazdasági önállóság kulcskérdése, hogy „az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen – amint azt Kiss László már korábban megfogalmazta.⁴⁸ Meg-

jegyzendőnek tartom ugyanakkor, hogy az állami egyetemek esetében „gazdálkodási autonómiáról” beszélni napjainkban legalábbis utópisztikus elképzelés. Ezek az intézmények ugyanis csupán az állami vagyon kezelőiként működnek, működésük finanszírozása – amely számos szakpolitikai vita forrása – túlnyomórészt állami forrásokból történik, költségvetésük kialakítása tekintetében ugyanakkor számos – egyébként gyakran ésszerű – kötöttséggel kénytelenek szembenézni.

b) „[Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból] *nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló* (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) *döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.* Ilyen kérdésben az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti.”

Amellett, hogy az Alkotmánybíróság e felfogása feltétlenül üdvözlendő, feltétlenül utalni szükséges arra, hogy a testület megállapítása lényegében előzmény nélküli; korábbi határozataiban e felfogás sajnálatos módon nem jelent meg, ekként kérdéses, hogy a későbbiekben miképpen fejleszti tovább e gondolatokat.

c) „A felsőoktatási intézmények önkormányzatisága tehát nem csak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem a fenntartóval szemben is *érvényesül.* A fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; a fentiek nem jelentik azt, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszerű működése ellenőrizhető.”

Az felsőoktatási intézmények önállóságának terjedelmét e meghatározással – a korábbiaktól eltérő módon – tágan határozta meg az Alkotmánybíróság. Reményt keltő, és egyben a felsőoktatási intézmények működőképességének biztosítása szempontjából némi bizakodásra ad okot az, hogy – az ABh.-nak megfelelően – a jövőben a fenntartó nem csupán rosszízű „gazdasági ösztönzőkkel” vagy esetlegesen pénzügytechnikai módszerekkel avatkozhat be az intézmények működésébe, hanem – tudományos autonómiájuk maximális biztosítása mellett – jogszerű működésük ellenőrzésének kereteit újraszervezheti. Kérdés persze, hogy az intézményekhez hasonlóan javarészt „menedzsmentben járatlan laikusok” által befolyásolt oktatási kormányzat⁴⁹ milyen – alkotmányos – eszközöket kíván igénybe venni e célok megvalósítása érde-

kében. Az Alkotmánybíróság az első – jelentős, úttörőnek tekinthető – lépést megtette.

Jegyzetek

¹ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 81. számában

² Az Alkotmánybíróság nézetének tarthatatlanságára korábban több tanulmány szerzője is felhívta a figyelmet. Lásd elsősorban a Jogi Fórum felsőoktatási jogi rovatában Herbert Küpper, Lánzos Petra és Kocsis Miklós írásait.

³ Az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak részletes értékelését lásd: Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybíróági határozatokról. Jura 2007. 2. sz. 189–199. o., valamint uő.: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybíróági határozatokról. Jura, 2008. 1. sz. 198–208. o.

⁴ Régi Ftv.-nek a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényt, új Ftv.-nek pedig a jelenleg is hatályos, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényt rövidítem.

⁵ Európa legrégebbi egyetemeinek rektorai által aláírt deklaráció, amely nem rendelkezik jogi kötelező erővel, hanem alapelveket határoz meg az egyetemek páneurópai együttműködése számára.

⁶ Idézi Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006.

⁷ Lásd erről bővebben Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 25–26. fejezetét.

⁸ Lásd erről bővebben Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m.: „a felsőoktatási autonómia azért érdemel külön kiemlést a tanszabadság részjogosítványai közül, mert szoros kapcsolatban áll a tudomány szabadságával, sőt a tudomány szabadsága érvényesülésének alapvető intézményi feltétele és biztosítéka”.

⁹ Chronowski Nóra: A felsőoktatási autonómia „igazi tartalma”. Élet és irodalom 2007. 21. sz.

¹⁰ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 586; idézi Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m.

¹¹ Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

¹² A határozat a gazdasági stabilizációs program részeként született MKM rendelet hatására, felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő egyedi döntéssel kapcsolatosan született.

¹³ Jogszociológiai szempontból nem mellékes megjegyzés, miszerint a határozat előadó bírása Sólyom László alkotmánybíró volt, aki egy évtizeddel később – köztársasági elnökként – e határozatra is hivatkozva több indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a felsőoktatási intézmények megsérteni vélt autonómiájának védelmében. A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy indítványainak tartalmát a testület majd’ minden esetben maradéktalanul osztotta, azonban e határozatok kritikai elemzése – lévén, hogy azok már az új felsőoktatási törvénnyel kapcsolatosak – nem képezi e tanulmány tárgyát.

¹⁴ ABH 1995, 163., 166–167.

¹⁵ A megsemmisítés oka tehát nem az Alkotmány 70/G. §-a, hanem 35. § (2) bekezdése volt (ABH 1995, 170, 173.).

¹⁶ ABH 1999, 611., 613.

¹⁷ ABH 2004, 679.

¹⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459.

¹⁹ 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27., 28–29.

²⁰ A német Alkotmánybíróság 1/BvR 911/00, 2004. 10. 26. számú határozata is a megfelelő helyén kezeli az ilyen intézményeket: „Annak biztosítására, hogy a felsőoktatási intézmények szervezetét érintő döntések tudományos szempontból megfelelőek legyenek, szükséges a tudományos tevékenységet végzők részvétele; e közreműködésnek nem kell minden esetben a hagyományos értelemben vett önkormányzatiság jegyében zajlania. A felsőoktatás intézményén

kívüli szervezetek is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egyfelől az állami irányítást a tudomány szabadsága védelmében korlátozzák, másfelől szembeszálljanak a *status quo* érdekek tiszta „önkormányzati modellbeli rögzülésének veszélyével”. Ennek jegyében hangsúlyozta: „A jogalkotó sem a fennálló felsőoktatási struktúrákhoz, sem ezek egyes elemeihez nincs kötve. Nem csupán új modelleket és irányítási technikákat fejleszthet és próbálhat ki (vö. BVerf.GE 47, 37<404>: tudománymenedzsment), hanem egyenesen köteles az eddigi szervezeti formák kritikai megközelítésére és korszerűsítésére. (vö. BVerf.GE 35, 79<117> alkotmánybíróági állásfoglalás.)” Idézi Kiss László alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleménye, ABH 2005, 459, 497.

²¹ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459., 498.

²² Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459., 498.

²³ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 498–499.

²⁴ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498., 504.

²⁵ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498., 505.

²⁶ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498., 505.

²⁷ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498., 507.

²⁸ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498., 508.

²⁹ Ennek igazolására lásd elsősorban a 861/B/1996. AB határozatot: „Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem, (...) vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.” (ABH 1998, 650., 654.) Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498., 508.

³⁰ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat.

³¹ Lásd erről bővebben Chronowski–Drinóczi–Petrétei–Tilk–Zeller: i. m.: „a felsőoktatási autonómia azért érdemel külön kiemlést a tanszabadság részjogosítványi közül, mert szoros kapcsolatban áll a tudomány szabadságával, sőt a tudomány szabadsága érvényesülésének alapvető intézményi feltétele és biztosítéka”.

³² Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

³³ A témában lásd Barakonyi Károly: Rendszerváltás a felsőoktatásban, Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 57–62. o.

³⁴ ABH 2005, 459., 475.

³⁵ ABH 2005, 459., 470.

³⁶ ABH 2005, 459., 474.

³⁷ ABH 2005, 459., 475.

³⁸ ABH 2006, 498.

³⁹ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579., 588.

⁴⁰ E felfogás gyökereit lásd a 1310/D/1990. AB határozatban. ABH 1995, 579., 586.

⁴¹ E körülményre – utalva Ádám Ádám Antal: *Evickélő demokrácia*. <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.24/200724HVGF-riss253.aspx>. (2009.05.31.) c. munkájára – korábban magam is igyekeztem felhívni a figyelmet a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett konferencián (az előadás szerkesztett változata megjelenés alatt).

⁴² A Kormánynek az Ftv. felhatalmazása alapján ezért mérlegelési joga van a tekintetben, hogy a felvételre milyen szabályok alapján kerül sor. Lásd 28/2005.(VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290., 298–299.

⁴³ 39/2006. (XI. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 504.

⁴⁴ ABH 2005, 459., 475.

⁴⁵ ABH 2005, 459., 476.

⁴⁶ Lásd ezzel összefüggésben Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: A jogállamiság 20 éve (szerk. Smuk Péter). SZIE ÁJK DI, Győr 2009. (megjelenés alatt)

⁴⁷ Vö. Herbert Küpper: Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung, Osteuropa-Recht, 2007. 1–2. sz. 56–68. o. Petra Lea Lánzos: Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit, Osteuropa-Recht, 2007. 4–5. sz. 257–272. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybíróági határozatokról. Jura 2007. 2. sz. 189–199. o. illetőleg uő: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybíróági határozatokról. Jura 2008. 1. sz. 198–208. o.

⁴⁸ A német Alkotmánybíróság 1/BvR 911/00, 2004. 10. 26. számú határozata is a megfelelő helyén kezeli az ilyen intézményeket: „Annak biztosítására, hogy a felsőoktatási intézmények szervezetét érintő döntések tudományos szempontból megfelelőek legyenek, szükséges a tudományos tevékenységet végzők részvétele; e közreműködésnek nem kell minden esetben a hagyományos értelemben vett önkormányzatiság jegyében zajlania. A felsőoktatás intézményén

kívüli szervezetek is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egyfelől az állami irányítást a tudomány szabadsága védelmében korlátozzák, másfelől szembeszálljanak a *status quo* érdekek tiszta „önkormányzati modellbeli rögzülésének veszélyével”. Ennek jegyében hangsúlyozta: „A jogalkotó sem a fennálló felsőoktatási struktúrákhoz, sem ezek egyes elemeihez nincs kötve. Nem csupán új modelleket és irányítási technikákat fejleszthet és próbálhat ki (vö. BVerf.GE 47, 37<404>: tudománymenedzsment), hanem egyenesen köteles az eddigi szervezeti formák kritikai megközelítésére és korszerűsítésére. (vö. BVerf.GE 35, 79<117> alkotmánybíróági állásfoglalás.)” Idézi Kiss László alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleménye, ABH 2005, 459., 497.

⁴⁹ Szerző a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a Magyar Rektori Konferencia 2009 júliusi plenáris ülésén is fültanúja volt annak, hogy a felsőoktatásért felelős szakállamtitkár az ABh.-t „a magyar felsőoktatási felvételi rendszer felmagasztalásának” minősítette.

Kondorosi Ferenc
egyetemi tanár

A gazdasági válság hatása a nemzetközi kapcsolatokra és az államok politikájára

Az amerikai másodlagos jelzalogpiac összeomlása nyomán kialakult nemzetközi pénzügyi válság, majd annak reálgazdaságra gyakorolt hatásai folytán kibontakozó globális gazdasági válság valóban globális jelenség, magán hordozza a globalizáció valamennyi sajátosságát. Rámutat a pénzpiacok és a gazdaság globális összefonódásaira, és ezek következtében a nemzetközi közösség tagjainak egymásrautaltságára. Ugyanakkor szemlélteti a globalizációnak azt a sajátosságát is, hogy fokozza az egyenlőtlenségeket, hiszen a válság a legszegényebbeket sújtja a legnagyobb mértékben, akiknek mindennapi megélhetése is veszélybe került (munkanélküliség növekedése, nyugdíjalapok veszteségei következtében), míg a leggazdagabbak sokszor mindössze kicsit kevésbé gazdagok lettek. Ugyanez az államok szintjén is igaz: a szegényebb, eladósodottabb államokat jobban sújtja a válság, mert mozgásterük a válság hatásainak kezelésében kisebb.

A válságnak ugyanakkor több elemző szerint – a negatív hatások ellenére – pozitív hozadéka is lehetnek a nemzetközi közösség számára. A válság a változás esélyét hordozza magában: az államokban minden eddiginél erősebben tudatosodhat az egymásrautaltságuk ténye, és ez a nemzetközi összefogás fokozására készítheti őket. Egyesek felvetik a pénzügyi globális kormányzás kialakításának szükségességét, amely egy olyan pragmatikus együttműködést jelentene, amely az Európai Szén- és Acélközösség mintájára megalapozná az együttműködés későbbi kiterjesztését más területekre is.¹ A válság ráirányíthatja a nemzetközi figyelmet a pénzügyi szabályozás és felügyelet, valamint a vállalatirányítás normáira és növelheti a nyomást a helyes irányítás (good governance) nemzetközi, sőt talán még szupranacionális szabályozása irányában is.² A helyzetben rejlő másik nagy lehetőség, hogy a válság kezelésére, a gazdaság élénkítésére szánt pénzeszközök felhasználása összekapcsolható a klímaváltozás elleni küzdelemmel. A gazdaságösztönző csomagokat a megújulóenergia-szektor növekedésének előmozdítására kell összpontosítani az energiaforradalom beindí-

tásához, amely biztosítja a jövőben a fenntartható növekedést. Ez hatékonyság és előrelátás kérdése, így kapcsolhatók össze a sürgős és a fontos feladatok. A finanszírozáshoz mintaként szolgálhatnak az EU strukturális alapjai.³

1. A válság okai

A válság okainak elemzése és megértése nagyon fontos lépés ahhoz, hogy átlássuk, meddig mélyülhet a válság, és hogyan lábálhatunk ki belőle. Jelen tanulmány részletes elemzésre nem vállalkozik, csak az okkeresések két irányára kíván rámutatni: a piac mechanizmusaiiban rejlő okokra, illetve az igazgatás, felügyelet, szabályozás hiányosságaira vállalati, nemzeti és nemzetközi kormányzati szinten.

A válságot az Egyesült Államokban az ingatlanbuborék kipukkanásával a másodlagos jelzalogpiac bedőlése indította el, azonban a válságnak ennél mélyebb okai vannak. A közelmúltban jelent meg a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) egy tanulmánya, amely szerint a válság mögött alapvetően a növekvő egyenlőtlenségek állnak, s hogy az amerikai családok a csökkenő reálbérüket ellensúlyozták az eladósodással. A válság mögött a túltermelés – kapacitásfelesleg – áll, azaz kereslethiány, amit a spekulációs pénzek eddig elfedtek. Ezeknek a pénzeknek a nagy része most megsemmisült. Tarthatatlanná vált az is, hogy a világban olyan jövedelmkülönbségek jöttek létre, amelyeket nem indokoltak a termelékenység különbségei.⁴ A piac láthatatlan mechanizmusai most kikényszerítik majd, hogy ezek a jövedelmkülönbségek mérséklődjenek. A válság további tényezője a termelékenység növekedési ütemének centrumországokban megfigyelhető lassulása, ami nagyrészt annak az eredménye, hogy a humán erőforrások kizsigerezését már nem lehet tovább fokozni. Kutatások szólnak arról, hogy rohamosan terjednek a lelki, illetve lelki eredetű betegségek, melyek a munkaerőpiac „rugalmasításával”, azaz a munkahelyek egyre bizonytalanabbá válásával és a közösségek felbomlásával függenek össze. Mindez a világszerte tapasztalható morális, ezen belül bizalmi válság egyik tényezője is.

Az elméletek másik csoportja a rossz kormányzásban keresi az okokat, nem egyszerűen a kapitalizmus válságát látja a jelenlegi helyzetben, amely a piac kudarca mellett a pénzügyi rendszer különböző részei aszimmetrikus szabályozásának és a gyenge felügyeletnek is köszönhető. Rámutatnak többek között, hogy különösen megdöbbentő a teljes európai integráció és a transznacionális ellenőrzés hiánya a pénzügyi szektorban.⁵

2. A válság lehetséges hatásai a nemzetközi kapcsolatokra

2.1 Fordulópont vagy a már létező trendek felerősödése?

A gazdasági válságok mindig a gazdasági erőviszonyok átrendeződésével járnak, ami tükröződik az államok nemzetközi kapcsolatainak változásában is. Az elemzők a mostani gazdasági válságtól is ilyen átrendeződéseket várnak, amelyek részben már létező tendenciák felgyorsulásának következményei lehetnek. Sokan az USA (és a Nyugat) hanyatlásának kezdetét/jelét látják a válságban, mások azonban úgy gondolják, hogy nem annyira a Nyugat hanyatlását, mint inkább mások felemelkedését tapasztalhatjuk a nemzetközi kapcsolatokban.⁶ A feltörekvő államok gazdasági hatalmának megerősödésével megváltozik a nemzetközi hatalmi egyensúly, ami korlátozza majd az Egyesült Államok képességét, hogy egyedüli szuperhatalomként cselekedjen. Mindamelllett – megtépázott nemzetközi tekintélye ellenére, amelynek az Obama adminisztráció általi helyreállításához sokan nagy reményeket fűznek – az USA hiperhatalmi pozíciója (katonai ereje, versenyképes gazdasága, a jövő húzóágazatait jelentő technológiák terén fennálló dominanciája, kulturális befolyása miatt) várhatóan nem szűnik meg, de ez a szupremácia már nem jelent majd automatikusan mindenhatóságot, azaz a hatalmat a multipoláris világ keretei között konszenzussá kell alakítani a valódi vezető szerep megtartása érdekében.⁷ Az Egyesült Államoknak politikai és katonai akcióihoz szüksége lesz demokratikus legitimitású szövetségeseinek, különösen az Európai Unió tagállamainak politikai támogatására, mert Európának sokkal kedvezőbb a megítélése a világ egyes részein, és a stabilizáció nem-katonai eszközeinek felhasználása, a békefenntartás és a válságkezelés terén értékes tapasztalatokkal és szakértelemmel rendelkezik. Kamp víziója szerint az euroatlanti együttműködést kiterjesztően kell értelmezni, bele kell vonni a hasonló demokratikus értékeken alapuló államokat a világ más régióiból (Ausztrália, Új-Zéland, még Japán is beleértendő), felélesztve a „Nyugat” eltűnőben lévő fogalmát a szabadság, demokrácia, piacgazdaság, pluralizmus és jogállamiság egyedülálló kombinációjának leírására. Mások erőteljesen kétségbe vonják, hogy a Nyugat – politikai megosztottságára tekintettel – egységes szereplőként lenne képes fellépni a nemzetközi kapcsolatok alakításában.⁸

Általánosan elterjedt nézet, hogy a válság véget vet az USA hegemoniájának, a hidegháború után tapasztalt szupremáciájának, ehelyett egyfajta „pri-

mus inter pares” pozíciót fog betölteni (amelyért Kína lesz a legfőbb vetélytársa),⁹ és az egyipólusú világ multipoláris világgá alakul. Kérdéses azonban, hogy milyen mélységű, terjedelmű és tartamú lesz a gazdasági válság: még nem látható biztosan, hogy mely országok milyen mértékben lesznek érintettek, így az sem, hogy az erőviszonyok milyen jellegű és mértékű átrendeződése várható a nemzetközi szinten. Sokan az 1929-es nagy gazdasági világválsághoz hasonlítják a jelenlegi válságot, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy akkor még nem létezett a nemzetközi szervezeteknek és a kozmopolita civil szervezeteknek a jelenlegihez hasonló rendszere, amely tompíthatja a válság kedvezőtlen hatásait. Fontos, hogy a nemzetközi szervezetek alkalmazkodjanak a változó erőviszonyokhoz, különben a feltörekvő államok kikerülhetnek ezeket a szervezeteket és új együttműködési kereteket hozhatnak létre (ld. G20).¹⁰ Az előttünk álló kihívás, hogy a Nyugat békés hanyatlásával egyidejűleg a lehető legtöbb nyugati liberális politikai és gazdasági értéket megmentsük, aminek feltétele, hogy a multipoláris világot realitásként fogadjuk el és az új típusú globális együttműködés és kormányzás esélyének tekintjük. Ennek a globális kormányzásnak kell kezelnie Kína, India, Oroszország és Brazília felemelkedését, valamint Európa és az Egyesült Államok relatív hanyatlását. Az utóbbi hatalmaknak addig kell az új globális kormányzás kialakítására összpontosítaniuk, amíg még megfelelő hatalommal rendelkeznek, így biztosíthatják haladó értékeik fennmaradását.¹¹

Egyelőre számos olyan ország megerősödését jósolják az elemzők (pl. Oroszország vagy Kína), amelyekben nem a demokrácia értékrendje uralkodik.¹² Minthogy a válság okát is sokan a szabad piac kudarcában látják, mindenképpen a szabadkereskedelmi modell vonzerejének csökkenése várható.¹³ A demokratikus piacgazdaság vonzerejének fennmaradása, a világban a demokrácia értékei előmozdításának sikere attól függ, hogy a demokratikus államok hogyan kezelik a válságot: ha sikeresebbek a válságkezelésben, mint a nem-demokratikus államok, akkor a pluralizmus vonzereje valójában még növekedhet is.¹⁴ Mindez attól is függ, hogy Kína hatalmas gazdaságában és társadalmában milyen folyamatok mennek végbe, elindul-e Kína a demokratizálódás útján. Az uralkodó elmélet szerint a feltörekvő középosztály lassan elkerülhetetlenül nagyobb politikai befolyásra törekszik, a vezetők elszámoltathatóságát követeli (különösen, ha a központi kormányzat nem tudja fenntartani a gazdasági növekedést, vagy nem választja az életminőséget fenyegető olyan kihívásokra, mint a környezetszennyezés, egészségügyi ellátás és oktatás minőségének javítása), így kikényszeríti a demokratizálódást. Nagyobb nyitottságot követel

az is, ha a jövőben a csúcstechnológia alkalmazása irányában akarják fejleszteni a gazdaságot. Oroszországgal és az energiaforrások felett rendelkező más államokkal kapcsolatban nem fűznek ilyen reményeket a demokratizálódáshoz, amennyiben az energiaárak tartósan magasán maradnak és ezek az országok nem kényszerülnek gazdaságaik diverzifikálására.¹⁵

A gazdasági hatalom átrendeződése során az államkapitalizmus térnyerése, illetve az államkapitalizmus működtetésének módszerei nemzetközi szinten is feszültségek forrásává válhatnak. Látható, hogy az állami tulajdonban lévő vállalatirások a geopolitikai befolyásszerzés eszközeként használhatók (l. Gazprom), ugyanakkor a külföldi állam tulajdonában lévő vállalatok általi befektetések, felvásárlások a fogadó állam társadalma részéről ellenérzéseket válthatnak ki, mert az állam szuverenitását veszélyeztető tényezőnek tekinthetők. A következő évtizedek gazdasági fejlődése során egyébként is a nemzetközi konfliktusok nagyobb esélyével kell számolnunk a szűkös természeti erőforrások feletti rendelkezési jogért való küzdelem következtében. Az energiaínséget csak hosszabb távon, lassú átállási folyamat eredményeként enyhítheti a megújuló energiaforrások alkalmazásának elterjedése. Új technológiák kifejlesztésére is szükség lesz, mert a jelenlegiek még nem képesek megfelelő szinten kielégíteni a szükségleteket. A megújuló energiák felhasználására történő átállás a nemzetközi viszonyokban stabilizáló tényező lehet az energiafüggőség csökkentésével, ugyanakkor, ha túl gyorsan sikerülne a fosszilis energiahordozók iránti szükséglet csökkenteni, az gyengíthetné, destabilizálhatná az olajkitermelő államokat. Az energiaigény mellett egyre növekvő igény tapasztalható az élelem-előállítás alapjául szolgáló, mezőgazdasági művelésre alkalmas földterületek iránt. Az ezen erőforrásokért való rivalizálást nemcsak a népesség növekvő élelmi-szerigénye erősíti, hanem a mezőgazdasági művelésre alkalmas földterületek – részben a klímaváltozás hatásainak köszönhető – csökkenése is. Ez utóbbi jelenség szorosan összefügg a megfelelő mennyiségű és minőségű víz hiányával, amit az elkövetkező évekre az egyik legsúlyosabb biztonsági kockázatként prognosztizálnak.

Az elkövetkező évek, évtizedek gazdasági-társadalmi folyamatai feltehetően kedveznek majd a nemzetközi terrorizmus veszélye csökkenésének (ahogy a muszlim fiatalok számára új gazdasági lehetőségek nyílnak, a veszélyes méretű fiatalsággal rendelkező társadalmak öregednek, és növekszik a politikai pluralizmus), ugyanakkor nőhet a nukleáris fenyegetés veszélye akár a terrorista szervezetek, akár a „gyenge” államok (failing states) részéről.

A nemzetközi szinten a szereplők sokfélesége (államok, nemzetközi szervezetek, nem-kormányzati szervezetek) és sokszorozódása várható, ami erősítheti is a nemzetközi együttműködést (a mai hézagok kitöltésével), de akár gyengítheti, fragmentálhatja is azt (pl. egy erősebb ázsiai regionalizmus). Hosszú távon számos olyan bizonytalansági tényező van, amely miatt nem lehet előre látni a nemzetközi viszonyok alakulását. Ezen tényezők közé tartozik Kína és Oroszország demokratizálódásának kérdése mellett az esetleges karizmatikus vezetők hatása, az energiaátállítás megvalósulásának üteme, vagy akár az a kérdés, hogy hogyan sikerül Európában, Japánban és Oroszországban kezelni a demográfiai kihívásokat. Jelentősen befolyásolhatja a nemzeti és nemzetközi szintű gazdasági és politikai folyamatokat a nők gazdasági-társadalmi szerepének, politikai befolyásának alakulása is. A nők fokozott mértékű munkába állása egyes országokban hozzájárulhat a túlnépesedés csökkentéséhez, másutt viszont éppen a társadalom elöregedéséből eredő munkaerő-csökkenést ellensúlyozhatja, vagy például Európában a muszlim nők munkába állása elősegítheti a muszlim lakosság integrációját (bár ez kétélű fegyver, mert a hagyományos család felbomlása hozzájárul a fiatalok körében a terrorizmust támogató fundamentalista eszmék terjedéséhez). A nők aktívabb politikai részvétele pedig a tapasztalatok szerint ahhoz vezet, hogy az állam nagyobb figyelmet fordít a szociális kérdésekre (ld. Svédország), az egészségügyre, környezetvédelemre és a fejlesztési együttműködésre, továbbá a nők politikai vezetésben való részvételének növekedése rendszerint a korrupció szintjének csökkenésével.¹⁶

Jelenleg még kiszámíthatatlan az is, hogy az államok hogyan reagálnak a mai gazdasági válságra, milyen módszerekkel igyekeznek azt kezelni. Európában a protekcionizmus erősödése vagy az USA bezárkózása a nemzetközi instabilitást növelheti. Ugyanakkor a válság egyik első érzékelhető hatása a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a protekcionizmus megerősödése, a munkahelyek megtartása céljából importkorlátozó intézkedések bevezetése. A protekcionizmus növekvő veszélyére figyelmeztettek a davosi Világgazdasági Fórumon is, valamint arra, hogy az ilyen intézkedések tovább mélyítik a válságot. A világgazdasági válság következtében egyebek között visszahúzódóban a globális kereskedelem. Az elmúlt hetekben olyan kereskedelmi nagyhatalmak, mint az Egyesült Államok, Kína és Németország arról számoltak be, hogy a múlt év végén csökkent az exportjuk, miközben decemberben a nemzetközi légi árufuvarozás mennyisége ötödével esett vissza.¹⁷

Rövid távon a válság felveti annak veszélyét, hogy a szűkös pénzügyi erőforrásokat az államok elvonják a nemzetközi prioritásoktól, például

csökkentik a fejlesztési segélyeket. Ugyanakkor a fejlesztési együttműködésre szánt összegek csak töredékét teszik ki annak az összegnek, amelyet az európai kormányok a különböző mentőcsomagok számára találtak költségvetéseikben. A fejlesztési segélyek csökkentése alig javíthatna az államháztartások adósságán, ugyanakkor súlyos társadalmi következményekkel járna. Megnövelné a fejlődő országokban az instabilitást és így újabb migrációs hullámokat indítana el, noha az EU külpolitikájának középpontjában eddig is a fejlődés és a biztonság közötti kapcsolat állt, így komoly tekintélyvesztéssel járna, ha éppen akkor állna el ettől a logikától, amikor a gyakorlatban leginkább szükséges annak hatékony végrehajtása a rendszer stabilizálásának részeként.¹⁸ A források csökkentése helyett inkább a hatékonyságot növelő reformokra van szükség, a fejlesztési segélyeket új megközelítés szerint és új, hatékonyabb felhasználást biztosító struktúrák keretében kell elosztani.¹⁹ Ugyanakkor az az EU előnyére válhatna, ha a védelmi kiadások esnének a válságkezelő intézkedések finanszírozásához szükséges költségvetési megszorítások áldozatául. Ez ösztönzést jelenthetne a tagállamoknak, hogy megerősítsék a közös védelmi politikát és így csökkentsék a védelmi kiadások megkettőződését azok hatékonyabb felhasználásával.²⁰

A legegyszerűsebb forgatókönyvek szerint a válság akár háborúhoz is vezethet. Minden nagy világgazdasági átrendeződés háborús konfliktus lehetőségét rejti magában. A szűkös gazdasági erőforrásokért való küzdelem felerősíti a geopolitikai befolyásszerzés jelentőségét, feléledhetnek a hagyományos területi viták az államok között. Ha a recesszió elmélyül és depresszióvá válik, éveken keresztül magas lesz a munkanélküliség, tovább gyorsul a tőke koncentrációja, akkor teret hódíthatnak a szélsőjobboldali, radikális eszmék, és a gyakorlati terrorizmus is. A fasizmus elterjedését és a második világháborút is a nagy világgazdasági válság előzte meg. A háborús konfliktus veszélyét erősíti, ha a válság után a hadiipar válik a gazdaság húzóágazatává.²¹ Ezért is fontos, hogy a válságkezelés során az erőforrásokat más ágazatok húzóágazattá fejlesztése irányába tereljék, mint például a megújuló energiák hasznosítására alapuló technológiák fejlesztése, amely egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok, mint a globális felmelegedés és az azzal együtt járó migrációs és egészségügyi kockázatok kezelését is elősegíti. A nemzetközi biztonság megerősítése érdekében fontos lenne a nemzetközi szervezetek, a globális kormányzás intézményeinek a megerősítése is, hogy a fegyveres konfliktusok megelőzésében hatékonyabban vehessenek részt, mint tették elődeik a második világháború előtt.

2.2 A globális kormányzás intézményrendszerének alakulása

A válság rámutatott a nemzetgazdaságok összefonódásának mértékére, az államok egymásra utaltságára, megmutatta a nemzeti politikai cselekvés korlátait, az összefogás szükségességét, ezért a nemzetközi közösségben megerősödött az a meggyőződés, hogy a globális kormányzás intézményeit meg kell erősíteni. A ma működő multilaterális intézményeket létrehozásukkor (a második világháborút követően) nem a mai multipoláris, erősen összefonódott és sok tekintetben sokkal nyitottabb világ viszonyainak megfelelően tervezték, azok nem tükrözik az államok gazdasági és demográfiai viszonyaiban azóta bekövetkezett változásokat, erőtelődásokat, sem a köz- és a magánszektor szerepében bekövetkezett változásokat.²² A Világgazdasági Fórum 2008 novemberében tartott csúcstalálkozóján ajánlások fogalmazódtak meg arról, hogy ezeket az intézményeket, köztük a Biztonsági Tanácsot, át kell alakítani. A globális biztonsági kockázatoknak a globális kormányzás eszközeivel való kezelése hatékonyságát példázza az Egészségügyi Világszervezet (WHO) járványügyi, megfigyelő és tájékoztatói hálózatának működése. A köz- és magánszektor erőinek egyesítésére is jó példa a HIV/AIDS elleni fellépés területén az a globális pénzügyi alap, amely lehetővé tette, hogy a veszélyeztetett népesség világszerte könnyebben hozzájuthasson az antiretrovirális gyógyszerekhez. Ezzel szemben a globális kormányzás eszközrendszerének hiányosságai következtében más fontos globális kockázatok, mint például a klímaváltozás kezelése esetében nem sikerült semmilyen előrelépést tenni. Ezeknek a céloknak az elérését a jövőben különösen veszélybe sodorhatja a globalizációtól elfordulás, amely a gazdasági válság nyomán elsőként a protekcionista intézkedésekben jelentkezik, és könnyen ahhoz vezethet, hogy az államok nem hajlandóak együttműködni nemcsak a klímaváltozás, hanem egyéb biztonsági kérdések, a geopolitikai feszültségek kezelése kérdésében sem. Fennáll a veszélye továbbá annak is, hogy az államok a rövid távú gazdasági tűzoltó intézkedések meghozatalakor szem elől tévesztik az intézkedések (vagy azok elmaradása, pl. az egészségügyi infrastruktúra területén történő beruházások esetén) hosszabb távú hatásait, s ez a rövidlátás a globális biztonsági kockázatok erősödéséhez, esetleg a későbbi gazdasági fejlődés visszafogásához vezethet.²³ Mindezek a tényezők a globális kormányzás erősítésének szükségessége irányába mutatnak a pénzügyi szabályozástól kezdve a vízügyi együttműködésig.

Annak ellenére, hogy erősödik a felismerés, hogy a határokon átnyúló problémákat az egyes államok nem tudják hatékonyan kezelni, és ezért növekszik a

hatékony globális kormányzás szükségessége, nem nagy reményeket fűzhetünk ahhoz, hogy a globális kormányzás kérdésében az államok átfogó és egységes megközelítést fogadnak el. Nemcsak az államok érdekei fragmentálódnak, hanem azzal is számolni kell, hogy a nemzetközi szinten új globális szereplők jelennek meg (nem-állami szereplők, beleértve akár a transznacionális bűnözői csoportokat is), illetve számuk szaporodik, akik befolyásolják az érdekvizonyokat és egyes államok érdekérvényesítésének hatékonyságát. A túl sok intézmény is csökkentheti a cselekvés hatékonyságát, csakúgy mint a regionalizmus esetleges erősödése Ázsiában, ami három nagy pénzügyi és kereskedelmi blokk (Észak-Amerika, Európa és Kelet-Ázsia) létrejöttéhez, az államok között új szövetségi rendszerek kialakulásához vezethet. Egy amerikai elemzés szerint még a Biztonsági Tanács új állandó tagjairól való megállapodás is elérhetetlennek tűnik a következő 15–20 évben.²⁴ A jelenlegi tendenciák alapján azt valószínűsítik, hogy a globális kormányzás 2025-re csak egymást átfedő, gyakran eseti jellegű és fragmentált kísérletek halmaza lesz állandóan változó érdekoalíciók mentén. A feltörekvő hatalmakat illetően úgy gondolják, hogy azok nem lesznek hajlandók a főbb nemzetközi gazdasági kérdésekben kompromisszumot kötni, meg akarják őrizni gazdaságpolitikai mozgásterüket, és másokra hagyják az olyan globális kihívások kezelésének terheit, mint például a terrorizmus, a klímaváltozás vagy az energiabiztonság. A globális kormányzati deficitre válaszul egyes konkrét kérdésekre fókuszáló hálózatok jöhetnek létre államok és nem-állami szereplők részvételével. Az ilyen hálózatok magja egyes esetekben lehet egy olyan nemzeti vagy nemzetközi szakértői bizottság vagy testület, amelynek feladata, hogy az adott téma egyes vonatkozásairól jelentést készítsen. Ezek a hálózatok segíthetnek az államok közötti megállapodások informális háttérmunkával történő kidolgozásában, amelyet aztán a nemzetállamok hivatalosan is felvállalhatnak, elfogadhatnak, elkerülve annak a látszatát, hogy a megoldást egy nemzetközi szervezet kívülről erőltette rájuk.²⁵

A globális kormányzás esélyeivel szembeni peszsimizmus a jelenlegi tendenciák alapján mindenképpen indokolt. Ahhoz, hogy ne ez a forogatókönyv valósuljon meg, jelentős fordulatra van szükség az államok hozzáállásában. Kérdés, hogy a jelenlegi gazdasági válság elegendő sokkhatást gerjeszt-e ahhoz, hogy ez a fordulat bekövetkezzen. Egyelőre azonban a globális kormányzás intézményrendszere számára többek által követendő példaként állított²⁶ Európai Unióban is a protekcionizmus erősödése, a széthúzás, az összehangolt fellépés hiánya tapasztalható. Egységes, közösségi szintű válságkezelés helyett a tagállamok egyéni válságkezelő intézke-

déseinek tömegéről hallhatunk. Mindez nem növeli az optimizmust a globális szintű együttműködés megerősödésének kilátásait illetően.

3. Az állam gazdasági és szociális szerepének változása

3.1 Az állam gazdasági szerepére vonatkozó elméletek

Az államnak a kapitalista gazdaságban betöltött szerepére vonatkozó gazdaságfilozófiai elméletek éppen olyan ciklikusan változnak, mint a kapitalizmus maga.

Adam Smith, a klasszikus közgazdaságtan „atyja” szerint a piac jó működésének feltétele, hogy semmi ne torzítsa a piaci mechanizmusokat, azaz az állam maradjon ki a gazdaságból.²⁷ Smith szabadversenyos kapitalizmusának világában azonban a piac lassan az állam beavatkozástól tartózkodása ellenére is eltorzult (pl. a monopóliumok által). John Maynard Keynes az 1920-as években kifejtette, hogy a „szabaddon hagyott”, kontrollálatlan piacgazdaság a Marx által megjósolt pusztulás felé halad, mert nem képes csillapítani a ciklikus fejlődés egyre pusztítóbb amplitúdóit, vagyis túltermelési válságait. Ezért az államnak be kell avatkoznia. Az 1929–33-as nagy válság után Franklin Delano Rooseveltnél New Deal-je a gyakorlatban is megvalósította Keynes elképzeléseit. Az ezt követő időszakot (1973-ig) a közgazdaságtan a szociális piacgazdaság, a „vegyesgazdaság” koraként tartja számon, amelyet erőteljes állami beavatkozás, szabályozás, az állam erőteljes újraelosztó szerepe mellett az államnak a termelővagyonban való jelentős tulajdonosi részvétele is jellemez. A keynesi állami beavatkozás legfontosabb eszköztára a költségvetési politika volt (kiadásnövelés vagy -csökkentés, adócsökkentés vagy adóemelés a gazdaság élénkítése vagy éppen „hűtése” érdekében). Azonban ez az eszköztár az 1960-as évek végére végképp kimerült, mert a költségvetés bevételi és kiadási oldalai politikai okokból merevekké váltak: ha az állam a kiadásokat akarta megkurtítani, a szakszervezetek tiltakoztak, ha adókat akart emelni, akkor a vállalkozók nehezteltek. Ekkor került előtérbe a monetarista (neoklasszikus) gazdaságfilozófia, amely szerint a bajok oka végeredményben éppen az állami beavatkozás, amely nem hagyja érvényesülni a piac szelektáló szerepét; valamint a túl erős szakszervezetek, amelyek megmen-tenek elavult munkahelyeket, valamint elszakítják a béreket a valós teljesítményektől. Milton Friedman megfogalmazta, hogy a költségvetési politikáról át kell térni a monetáris szabályozásra (pénzstabilitás

és a gazdaság szükségleteihez igazodó egyenletes pénzellátás biztosítása), és hagyni kell a piacot szabadon működni. Friedman kimutatta, hogy minden válságot a hibás monetáris beavatkozás okozott, még az 1929–33-as nagy válságot is, amelyet szerinte el lehetett volna kerülni, ha nem kezelik hibásan a tőzsdekrachot, ha annak hatására nem kezdenek nagyarányú monetáris és fiskális szűkítésbe, ami hirtelen „összeszűgítette” a vásárlóerőt, és ehhez képest már tényleg túltermelés volt a gazdaságban. Az 1960-as években is megbomlott a gazdaság működéséhez szükséges pénzmennyiség és a piacon rendelkezésre álló pénzmennyiség egyensúlya. A fölhalmozódó pénztőkefölöslegek piackeresése nyomán hamar telítődött a harmadik világ nyersanyag-kitermelő szektora is működő tőkével. A pénztőkefölöslegek (amelyek elvonására az adóprés nem volt tovább növelhető) fölhalmozódása lenyomta a kamatlábakat, ami nemzetközi hitelexpanzióhoz vezetett, aminek eredménye viszont az adósságválság lett. Az 1973-ban kitört, majd általános nyersanyag-és energiaválsággá terebélyesedett olajválság nyomán az államok gazdaságpolitikája a monetáris gazdaságfilozófia felé fordult. A válságban napvilágra kerültek a gazdaság addig rejtve maradt strukturális problémái, erőforrásokat pazarló működése, ezért sor került a gazdasági makroszerkezet radikális átalakítására, a fehérköpenyes gazdaság kiépítésére.²⁸ A gazdaság szerkezeti átalakulása egy tőkeigényes, új beruházási ciklust indított el.²⁹ Kiderült továbbá, hogy a paternalista, költséges, újraelosztó állam elviselhetetlen luxus, ezért a túlméretezett állam leépült, visszavonult (privatizáció).³⁰ A monetáris egyensúlyt azonban ismét nem sikerült fenntartani. Különösen lehetetlen vállalkozás volt ez a globális kapitalizmus viszonyai között, ahol a tőke mozgását nem korlátozzák a határok, míg az állam monetáris politikáját csak saját területén érvényesítheti, és így szükségszerűen a gazdaság egy kis szeletére, a világgazdaságon belül a nemzetgazdaságra korlátozott. Más közgazdászok mellett Soros György is felhívta a figyelmet „A globális kapitalizmus válsága” című könyvében, hogy ha a piacokat magukra hagyják, a vállalatok addig halmozzák a tőkét, amíg teljesen fölborítják az egyensúlyt.³¹ Ezúttal a fölhalmozódó pénztőkefölöslegek piackeresése az USA jelzálogkölcson-piacán vezetett felelőtlen monetáris expanzióhoz (felelőtlen hitelkihelyezéshez), ennek a piacnak az összeomlása indította el 2008 őszén a nemzetközi pénzügyi válságot, ami mára már a reálgazdaságba is átgűrűzött, és súlyos gazdasági problémákat okoz a világ minden táján. Most úgy tűnik, hogy a fejlett Nyugat földadta az állami beavatkozást elvető nézeteket és az állam újra bevonul a gazdaságba, mentőcsomagokat dolgoz ki, szabályoz, államosít.

A tapasztalat az, hogy a kapitalizmus, a piac hosszabb távon nem képes normálisan működni állami beavatkozás, szabályozás nélkül. (Következésképpen a globális piac sem működhet megfelelő globális szabályozás nélkül.) A tőkefölöslegek felhalmozódásának és szabályoz(hat)atlan működésének negatív következményeit kisemberek tömegei szenvedik meg. Azért keletkeznek eme fölöslegek, mert nincs megfelelő mechanizmus a lekötésükre, működésük (társadalmi) irányítására. Az eszköztár kimerült a globális kapitalizmus keretein belül.³² Ma már látható, hogy az eszköztárat a globális kormányzás eszközrendszerével kell bővíteni. Napjainkban ismét előtérbe kerülnek a kapitalizmus meghaladásának szükségességét hirdető eszmék, a globális válság jelentős lökést adott Marx újrafelfedezésének, számos vezető politikus jelentette ki, hogy a kapitalizmus hanyatlását, s az ahhoz kapcsolódó állami beavatkozások szükségességét előrevetítő marxi jósolatokat igazolja a krízis. Ugyanakkor árnyaltabbnak tűnik az a megállapítás, hogy Marxnak a kapitalizmusról adott analízisei jelentős részben helytállóak, ugyanakkor a megoldási javaslatok – valószínűleg – irreálisak.³³ Már csak azért is, mert a globalizáció során a kapitalizmus jellegében is olyan változások következtek be, amelyeket Marx a 19. században nem láthatott előre. Ezért a megoldásokat a jelen nemzedékeknek maguknak kell megkeresniük – a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartásával. Az egyik ilyen megoldási javaslat, hogy az államok gazdaságélénkítő csomagjaikkal azt ösztönözzék, hogy a zöldipar váljon a válság utáni világgazdaság vezető, húzó ágazatává. Ehhez kapcsolódóan egyes tulajdonú gazdaságok jönnének létre, amelyekben a magántulajdon mellett az állami és különböző más közösségi tulajdonformák is hangsúlyos szerepet kapnának. A zöldipart ugyanis döntő módon csak állami vagy más közösségi módon lehet finanszírozni és főként fenntartani.³⁴

Az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatban rá kell mutatni az „államkapitalizmus” modelljének működésére, amely egyre vonzóbb alternatívaként tűnhet fel a nyugati liberális gazdasági modellel szemben. Az államkapitalizmus olyan gazdaságirányítási rendszert jelent, amely kitüntetett szerepet szán a gazdaságban az államnak. Ilyen rendszer működik Kínában, Oroszországban, Indiában, illetve korábban az ázsiai kistigrisek is ezt a modellt használták gazdaságuk fejlesztésére. A válság hatására Nyugaton is növekvő állami szerepvállalás némileg közelíteni fogja a két modellt, de valószínűleg jelentős különbségek fenn fognak maradni, különösen az állam politikai berendezkedését illetően. Az államközpontú modell általában a demokrácia hiányával vagy korlátozottságával párosul, de hogy

ez mennyire jelent majd fenntartható alternatívát a hagyományos nyugati társadalomszervezési és politikai modellel szemben, az a következő két évtizedben dől el attól függően, hogy Kína demokratizálódik-e, végbemegy-e a politikai és gazdasági liberalizáció.³⁵

3.2 A szociális állam vége vagy újjáéledése?

A kapitalizmus ciklikussága és ehhez kapcsolódóan a gazdaságfilozófiai változások tükröződnek a szociális vagy jóléti állam fejlődésében, az állam gazdaságpolitikájának és szociálpolitikájának egymáshoz való viszonyában is. A jóléti állam fokról fokra, az ipari kapitalizmust kísérő válságok, illetve a válságok nyomán keletkezett szociális problémák hatására jött létre.

A szabadversenyos kapitalizmus kezdeti szakaszában a szociálpolitikát a gazdaságnak alárendelt tényezőként kezelték, és lényegében azonos volt a szegénypolitikával. Az állami beavatkozást, irányítást nemcsak a gazdaságpolitikában, de a szociális kérdések megoldásában is elutasították. Az első gazdaságfilozófiai korszak végén a munkásmozgalmak politikai erővé szerveződése a szociálpolitika fogalmának bővülését (munkaviszony szabályozása, társadalombiztosítási rendszer kiépítése, egészségügy, közoktatás, lakásügy) eredményezte, de ez a gazdasághoz képest még mindig alárendelt szerepet töltött be. A szociális szolgáltatásokhoz az egyén a munkavállaló és a munkaadó közötti „gazdasági szerződésre” épülő „vásárolt jog” alapján juthatott hozzá. Az első világháborút követően ezeknek a kérdéseknek a szabályozása a nemzetközi jogban is megjelent (l. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet létrehozását 1919-ben).³⁶

A nagy gazdasági világválságra válaszul előtérbe került a beavatkozó állam keynesi gazdaságelmélete, amely az Egyesült Államokban Rooseveltnél elnök New Dealjéhez, a szociálpolitika terén a társadalombiztosítási rendszer kiépítéséhez vezetett (még korlátozott alanyi és szolgáltatási körrel).³⁷ Ennek történelmi háttéréhez hozzátartozik, hogy a válság nemcsak a nyomor és munkanélküliség addig ismeretlen mélységeit nyitotta meg, hanem versenyre is kényszerítette a fejlett nyugati demokráciákat a jobb- és baloldali populizmusok szélsőségeivel.³⁸ A két világháború közötti időszakban minden államban (a totalitárius, az autoriter és a liberális uralom alatt is) kísérleteztek a szociális állam kiépítésével.³⁹ Ezt követően a második világháború még nagyobb nyomatékot adott a társadalmi szolidaritás elvének.⁴⁰

A hidegháború idején a két párhuzamosan létező és egymással szemben álló világrend között a katonai és gazdasági verseny mellett jóléti verseny is kibontakozott.⁴¹ A szocializmus egyenlősítő elvekre, a tőkés

tulajdon és piac felszámolására, az ún. „társadalmi gazdaság” rendjére épült, amelyben a gazdaság- és szociálpolitika összemosódott.⁴² A Nyugat viszont erre válaszul az „emberarcú kapitalizmust” hirdette meg.⁴³ Nem a kapitalizmus felszámolására, hanem a tőke és a piac korlátozására, a tőke és a munka ellentétének csökkentésére törekedett a parlamenti demokrácia eszköztárával. Ez az időszak a tulajdonképpeni jóléti (szociális, gondoskodó) állam kiépülésének időszaka, amelyet a társadalombiztosítási rendszer kiteljesedése, az állam által átvállalt feladatkörök bővülése jellemez. A biztosítási alapú juttatások mellett a korábbi jótékonyági logika szerint működő jóléti juttatások széles köre is létezett. A szükségletek fogalma tovább bővült, az ellátáshoz való jog alapja a létező egyéni jog lett, amely kiegészítette a korábbi korszakok egyedi elbírálásának elvét és a „vásárolt jog” mechanizmusát. A szociálpolitika ebben az időszakban már nem alárendelt szerepet töltött be a gazdasággal szemben.⁴⁴ Nyugat-Európában a második világháborút követően ez a szociális jóléti modell lett a politikai kohézió alapköve.⁴⁵

A jóléti állam magas adóztatással és a jövedelmek újraelosztásával törekedett a társadalmi egyenlősítésre. Az ingyenes társadalmi juttatások és a progresszív adóztatás együttes hatására a jövedelmi polarizáltság érdemben csökkent.⁴⁶ Ezekben a jóléti államokban úgy tűnt, hogy Marx gondolatai az egyenlőtlenségek növekedéséről meghaladottá váltak, hiszen a munkások életszínvonala jelentősen nőtt. Valóban végbement egy olyan típusú növekedés, amelynek rövid és középtávon mindenki nyertese volt, a tőkés és a munkások is. Csakhogy a profitráták részben a kapitalizmus természetéből adódóan, részben a jóléti állam ráfordításai miatt csökkenni kezdtek, újabb válság alakult ki, ami életre hívta a neoliberais gazdaságfilozófiai fordulatot.⁴⁷

Az olajválság után egyre többet beszéltek a jóléti állam válságáról. Csökkent az állam szerepvállalása, a szociálpolitika ismét a gazdaságnak alárendelt pozícióba került, beszűkült, és előtérbe került a korábbi szegénypolitikai eszköztár.⁴⁸ Az 1973 utáni Nyugat-Európában azonban a jóléti állam válsága ellenére mindenütt az volt észlelhető, hogy az alapvető jóléti intézmények nem szenvedtek nagyobb csorbát, sőt a legtöbb esetben a jóléti kiadások növekedtek. A válságmítoszok egyike, nevezetesen, hogy a jóléti állam kiadásai hátráltatják a gazdasági növekedést, abban a tényben gyökerezett, hogy az olajválság után az Egyesült Államok gyorsabban és sikeresebben tudott alkalmazkodni az átalakulás technikai-szerkezeti követelményeire, mint a fejlett Európa. Ez azonban sok tényezőből, többek között az USA különleges, történelemben gyökerező rugalmasságából, az állandó tömeges bevándorlás révén

egy-egy szektorokban biztosított különlegesen alacsony munkabérekéből fakadt. A neoliberális gazdasági iskola és az arra alapozott politika azonban mindezt úgy hirdette, mint az állami beavatkozással meg nem zavart szabad piac diadalát, az egyetlen helyes és követendő politika mintáját. Ezzel szemben a korábbi, olajválságot megelőző időszak azt mutatta, hogy az állam szociális szerepvállalása nem fékezte a gazdasági növekedést. Az Egyesült Államok, amely nem épített ki jóléti államot, 1950 és 1973 között 60%-kal növelte egy főre jutó jövedelmét, a jóléti Nyugat-Európa ugyanezen évek során viszont közel 2,5-szeresére, vagyis mintegy háromszor olyan gyorsan. 1950 és az ezredforduló között az USA 286%-os, Nyugat-Európa 390%-os növekedést ért el. A munka termelékenységi szintjét Nyugat-Európa az amerikai mintegy feléről 1970-ig annak 70%-ára fokozta, majd a század végére elérte.⁴⁹

Mínt hogy a jóléti állam lényegi összetevője a piaci alapú elosztástól történő eltérítés, a kulcskérdés annak a küszöbnek az eltalálása, amely még biztosítja a társadalom termelőképességének fenntartásához szükséges anyagi alapokat és már nem rombolja a munkavállalkozók teljesítménymotivációját, illetve a vállalkozói energiákat.⁵⁰ A jóléti államok ezt különböző kiindulási alapértékek mentén és különböző módszerekkel kísérelték megtenni, így a jóléti államok különböző típusairól beszélhetünk.

A vezérlő értékek szerint a jóléti állam első alapváltozata a méltányosság elvén alapul, vagyis az alapcél ebben a változatban az emberek szociális biztonságának intézményes garantálása. A második alapváltozat vezérlő értéke az igazságosság, vagyis, itt az alapcél túlmegy a szociális biztonság garantálásán és olyan mértékű szociális felelősségvállalást jelent az emberek sorsáért, amely már elmozdulást jelent a szociális biztonságtól a különböző társadalmi csoportok helyzetének közelítése, szélsőséges esetben az egyenlősítés irányába. Ebben a változatban már nem a szociális biztonságról, hanem az emberek jóléti minimumának garantálásáról van szó.⁵¹ A gyakorlatban ezek az értékek különböző arányban keveredtek az egyes jóléti államokban.

A főként az angolszász országokban elterjedt liberális modellben a segítségnyújtás a bizonyítható szükségletekhez kötődik a rászorultság vizsgálata alapján. Általában a szolgáltatások alacsony színvonala, ugyanakkor a rászorultak megbélyegzése jellemzi. Végeredménye egy olyan társadalmi rétegződési rendszer, amely a jóléti ellátás alanyainak a tisztes szegénység mentén relatív egyenlőséget biztosít, a többség számára pedig a differenciált jólét alapjait teremti meg. A Nyugat-Európában elterjedt konzervatív-korporativista modellben a juttatások mértéke elsősorban a befizetésektől, a munkateljesítménytől

függ, és a státuskülönbségek megőrzésére törekvés jellemzi. A skandináv államokban elterjedt sajátos szociáldemokrata modell nemcsak a minimális igények kielégítésének egyenlőségét garantálja, hanem a juttatások magas szintjén törekszik az egyenlőség biztosítására, célja az egyéni függetlenség elősegítése. Az állampolgári jogon járó juttatások ilyen rendszerre azonban túl költséges, és a gyakorlatban végül is nem képes megteremteni az egyenlőséget, elkerülni a társadalom megosztottságát, mert a tehetősebbek a piaci mechanizmusok igénybevételével (pl. magánbiztosítás) is kiegészíthetik juttatásaik szintjét. A liberális modellben az állam szerény beavatkozása lehetővé tette, hogy a piac uralkodjék, a skandináv modellben viszont az állam a piac megkerülésével kívánta megvalósítani az univerzalizmus eszméjét.⁵² Az NSZK-ban kifejlesztett, a bismarckiánus hagyományokon nyugvó szociális piacgazdasági modell sajátos megoldást alakított ki a gazdasági és társadalmi szükségletek összehangolására: a szociális biztonság komplex, teljes körű rendszerét egy működőképes piaci versenyrendszer alapján építi ki, vagyis a gazdaságban versenyrendszer érvényesül és a szociális biztonság megteremtésében is piacokonform eszközöket alkalmaznak, azaz a piaci rendszert az állami újraelosztás nem zavarhatja meg. A szociális piacgazdasági modellben a szociális kiadások aránya magas és mégis érvényesül a gazdasági produktivitás.⁵³

Az állam szerepvállalásának csökkentését kívánó gazdaságfilozófia terjedésével a jóléti állam meghaladására tett kísérletek között sajátos modellt választott Finnország, amely a jóléti társadalom irányába mozdult el abban az értelemben, hogy az állam szerepének csökkenése az állampolgárok kezdeményező szerepének növekedése mellett ment végbe, a civil társadalom szervezetei jelentős szerepet kaptak a szociális szükségletek kielégítésében.⁵⁴

A neoklasszikus gazdaságelmélet térnyerése tehát nem vezetett a jóléti állam intézményének felszámolásához, csak az eszközrendszeren belüli kisebb-nagyobb eltolódások voltak megfigyelhetők. Különösen nem szűnt meg a társadalmi igény az állam jóléti szolgáltatásai iránt. A jóléti állam fennmaradásának szükségességét igazolta az a nézet, hogy csak a jóléti állam biztonságot és valamelyest kiegyenlített teremtő hatása tudja megteremteni azt a kiegyensúlyozott belső piacot, mely hosszú távon végül is növekedést előmozdító szerepet játszik, mert minél szélsőségesebb a társadalmi polarizáció, minél több a szegény ember és a társadalomból kiszorultak száma, annál törekenyebb, sérülékenyebb egy ország gazdasága és hosszú távú növekedése.⁵⁵

Bár a jóléti államot az elmélet oldaláról is egyre több bírálat érte (pl. hogy az egyén feletti gyámko-

dással leszoktatja az egyént a felelős viselkedésről; a „jóléti államtól függő” magatartás generációkon keresztül öröklődik; a jóléti függőségben élő családok élete számos vonatkozásban sérül, iskolázatlanabbak a gyerekek és nő az agresszív magatartásminták aránya; azzal, hogy a jóléti állam mindenkiel ugyanúgy bánik, a végén mindenkit tárgynak tekint; a jóléti állam csak addig működött, amíg gazdasági növekedés állt mögötte; az állam mély szakadékot hozott létre az egyén és a természetes közösségek között, mivel az állam egyetlen támasza a szociális kockázatokkal szemben az állam lett; az egyén kezdeményező képessége, saját sorsán változtatni akarása komoly károsodást szenvedett stb.⁵⁶), a jóléti állam válsága a gyakorlatban valójában nem erkölcsi vagy érték-válságként jelentkezett, hanem fenntarthatósági, finanszírozhatósági válságként, amelynek egyik, legszembevetőbb oka a társadalom elöregedése volt. Ehhez járult az ideológiai válság erősödése, amelyet elősegített a szovjet birodalom, a konkurens világrendszer meggyengülése, majd összeomlása is,⁵⁷ amelynek következtében az éppen az állami dereguláció szakaszában lévő, neoklasszikus gazdaságfilozófiára épülő kapitalizmus tűnt fel a győztes, egyedül lehetséges gazdasági modellként. Ekkor vett új lendületet a globalizáció is, amikor sorra nyitották meg kapukat a tőke előtt az egykori szocialista államok, így a tőke egyre újabb, mindig magasabb profitrátát ígérő területekre áramolhatott. Az utóbbi évtizedben számtalanszor tapasztalhattuk, hogy a magasabb szociális standardot fenntartó, a munkavállalói jogok magasabb szintjét biztosító államokban a multinacionális vállalatok egyszerűen összepakoltak és az alacsonyabb költségű munkaerőt adó, vagyis a gazdasági és szociális jogok alacsonyabb szintjét biztosító államokba helyezték át termelőüzemeiket (szociális dömping). A fejlett világban a termelékenység növekedése lelassult, megállt, így a profitráta a 2000 utáni évektől csökkenni kezdett.⁵⁸ A fogyasztás szintjének fenntartását és bővítését a lakosság hitel-felvételei fedezték, ezért a lakosság nagymértékben eladósodott, a bankok pedig a hitelezési versenyben egyre felelőtlenebbül helyezték ki hiteleiket, így jutottunk el a rossz hitelek bedőléséhez és a pénzügyi válsághoz. A mostani gazdasági válságban azonban a tőke korábbi menekülése is visszaüt: a fejlett világban a növekvő munkanélküliség (és ezzel a fizetőképes kereslet csökkenése) a világ más részein előállított termékek piacát is csökkenti, tehát az alacsony termelési költségek dacára csökken a profitráta a fejlődő világban is, a válság a feltörekvő gazdaságokat sem hagyja érintetlenül.

A jóléti állam tehát a szociális dömping következtében egyre súlyosbodó válságba került. A jóléti rendszerek fenntarthatatlanná váltak, a fejlett

világ gazdasági növekedése nem tartott lépést az egészségügyi és nyugdíjkiadásoknak a társadalom elöregedéséből eredő növekedésével, ennek ellenére a legtöbb államban még nem kezdték meg ezeknek a kiadásoknak a radikális csökkentését. Ugyanakkor a globális kapitalizmus legutóbbi szakaszában a szociális partnerség, a munkaügyi kapcsolatok rendszere is átalakult. Korábban valódi párbeszéd alakulhatott ki a munkáltatók és a munkavállalók érdekeképviselői szervezetei között, mert a vállalkozások nagy hangsúlyt helyeztek pozitív társadalmi megítélésük fenntartására, amelyhez hozzátartozott a szakszervezetekkel való megegyezés és a helyi közösségekben bizonyos társadalmi szerepvállalás. Ez a társadalmi megítélés hatással volt a vállalat értékének alakulására is. Azonban a spekulációs tőke térnyerése nyomán, amint a részvényeseknek való megfelelés, azaz a befektetés gyors megtérülése és minél magasabb hozama lett a vállalkozások egyetlen mozgatórugója, a szociális párbeszéd (különösen a munkavállalók és munkáltatók közötti közvetlen, kétoldali párbeszéd) is visszaszorult, lehetetlenné vált.⁵⁹ Ezért megerősödött az állam szabályozó szerepe a munkaügyi kapcsolatok terén csakúgy, mint a szociális védelem területén. Tehát a korábbi állami szerepvállalás egyes formáinak egyre finanszírozhatatlanabbá válásával párhuzamosan újabb és egyre erősödő igény jelent meg az állam szerepvállalásának más formái iránt. Az Európai Unióban a gazdaság szereplői között zajló nemzeti és európai szintű szociális párbeszéd mellett előtérbe került a tagállamok közötti együttműködés a nyitott koordinációs mechanizmus keretében, amelynek jogalapját a Nizzai Szerződés 144. cikke teremtette meg. Emellett egyre gyakrabban hangsúlyozzák – egyetemes és regionális szinten egyaránt – a vállalatok társadalmi felelősségvállalásának fontosságát. A vállalatok társadalmi felelőssége (Corporate Social Responsibility, CSR) olyan üzleti magatartás, amely a vállalat stratégiájában a tisztán gazdasági szempontok mellett a környezetvédelmi és társadalmi megfontolásokat is érvényre juttatja. A vállalatok társadalmi felelőssége az elmúlt évtizedekben az EU foglalkoztatás- és szociálpolitikájának új, gyors ütemben fejlődő területévé vált.⁶⁰ A tőke nagyfokú mobilitásának következtében ennek a kérdésnek a szabályozása nyilvánvalóan csak nemzetközi összefogással képzelhető el.

A jóléti állam szükségességének gondolata, a szociális piacgazdaság iránti igény a monetáris gazdaságfilozófia által uralt időszakban is fennmaradt, csak eszközei és lehetőségei szűkültek be, változtak meg a korábbi, vegyesgazdaságként is emlegetett fejlődési szakaszhoz képest. Most az újabb válság szociális hatásainak enyhítése érdekében fokozottan szükség lesz a szociális állam által nyújtott védőháló

megegerősítésére, az államoknak nemcsak gazdaság-élénkítő csomagokra, hanem egyes szociális kiadásokra is több forrást kell összpontosítaniuk. Csak így lesznek elkerülhetőek a legsúlyosabb társadalmi feszültségek. Igaz, hogy a jóléti állam mozgástere, lehetőségei éppen azokban az országokban lesznek a legkorlátozottabbak, amelyeket a válság a legnagyobb mértékben sújt, vagyis ahol a legnagyobb szükség lesz az állam társadalmi feszültségeket csökkentő beavatkozására, mégsem vethető el a jóléti állam fenntartásának célja pusztán a lehetőségek beszűkülése miatt, hanem meg kell találni az állami beavatkozás azon új módszereit, amelyek az egyént hatékonyabban meg tudják védeni a gazdasági kiszolgáltatottsággal, szociális sebezhetőséggel szemben. Ezeknek az új módszereknek pedig magukban kell foglalniuk a nemzetközi együttműködés különböző formáit is. Az ilyen irányú fejlődést (a szociális állam eszméjének újraeledését) elősegítheti az állam gazdasági szerepvállalásának szükségességét, a piac szabályozó szerepének elégtelenségét illetően kibontakozóban lévő ideológiai fordulat is.

Jegyzetek

¹ André Wilkens: The global financial crisis: opportunities for change. openDemocracy News Analysis, 10 November 2008. Forrás: <http://www.opendemocracy.net>. Hasonló felvetés az élelmezési válság megoldására a mezőgazdasági politikák szoros összehangolása: Michel Barnier: How Europe should tackle the global food crisis. Europe's World, Autumn 2008. 8–14. o.

² Richard Youngs: How will the financial crisis affect EU foreign policy? FRIDE Policy Brief No. 1, November 2008

³ Wilkens, i. m.

⁴ Ld. Kis Miklós: Szalai: Fasizmus is jöhet a válság után. FN 2008. november 25. http://www.fn.hu/makro/20081124/szalai_valsag_utan_fasizmus/ L. még Szalai Erzsébet: Újkapitalizmus – és ami utána jöhet..., 2006.

⁵ Youngs, i. m.

⁶ Ld. Fareed Zakharia: The Post-American World", W.W. Norton and Company, 2008. L. még: Karl-Heinz Kamp: It's not the demise of the West but its rise. Europe's World, Autumn 2008. 24–29. o.

⁷ Kamp, i. m.

⁸ Ld. Hans Mouritzen: The West will never be a unified actor. Europe's World, Autumn 2008. 25–29. o.

⁹ Mouritzen, i. m.

¹⁰ Youngs, i. m.

¹¹ Wilkens, i. m.

¹² Ugyanakkor Oroszországot és más nyersanyagban gazdag országokat (pl. Irán) is erősen sújtotta a gazdasági válság az olajárak csökkenésével. Kínát is elérte a válság, noha pénzügyi forrásaira tekintettel a Nyugat Kínától várta, hogy tőkét tud injektálni a globális gazdaságba.

¹³ Youngs, i. m.

¹⁴ Youngs, i. m.

¹⁵ Ld. Global Trends 2025: A Transformed World. US National Intelligence Council, November 2008. Forrás: www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html

¹⁶ Ld. Global Trends 2025, i. m.

¹⁷ FigyelőNet, 2009. január 31.

Forrás: http://www.fn.hu/makro/20090131/protekcio-nizmus_ellen_szoltak_davosban/

¹⁸ Youngs, i. m.

¹⁹ Wilkens, i. m.

²⁰ Youngs, i. m.

²¹ Kis, i. m.

²² Global Risks 2009. A Global Risk Network Report. World Economic Forum, January 2009

²³ Uo.

²⁴ Ld. Global Trends 2025, i. m.

²⁵ Ld. Global Trends 2025, i. m.

²⁶ Ld. André Wilkens: The global financial crisis: opportunities for change. openDemocracy News Analysis, 10 November 2008. Forrás: <http://www.opendemocracy.net>; Michel Barnier: How Europe should tackle the global food crisis. Europe's World, Autumn 2008, 8–14. o.

²⁷ Gazdag László: Mi lesz a kapitalizmussal? FN 2008. november 30.

Forrás: http://www.fn.hu/makro/20081030/mi_lesz_kapitalizmussal/

²⁸ Gazdag, i. m.

²⁹ Ld. Egresi Katalin: A szociális-jóléti állam. Forrás: http://www.ajk.elte.hu/HallgatoInformaciok/TanszkekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/2_Kotet/II_V_XIX_B%20fejezet.pdf

³⁰ Gazdag, i. m.

³¹ K.M. Soros előre látta a válságot. 2008. október 1. http://www.fn.hu/penzugy/20080930/soros_jovobe_latott/

³² Gazdag, i. m.

³³ Zeisler Judit: Divatba jött Marx. 2008. november 23. Forrás: http://www.fn.hu/kultura/20081118/divatba_jott_marx/?oldal=2

³⁴ Ld. Kis, i. m.

³⁵ Ld. Global Trends 2025, i. m.

³⁶ Egresi, i. m.

³⁷ Egresi, i. m.

³⁸ Berend T. Iván: A jóléti állam: válság és kiutak <http://www.historia.hu/archivum/2003/0307berend.htm>

³⁹ Egresi, i. m.

⁴⁰ Berend, i. m.

⁴¹ Berend, i. m.

⁴² Egresi, i. m.

⁴³ Berend, i. m.

⁴⁴ Egresi, i. m.

⁴⁵ Ld. Global Trends 2025, i. m.

⁴⁶ Berend, i. m.

⁴⁷ Kis, i. m.

⁴⁸ Egresi, i. m.

⁴⁹ Berend, i. m.

⁵⁰ A jóléti állam eredete és lényege. Forrás: http://www.ektf.hu/tanszek/politologia/pol/osszehaspol/jolleti_allam2felev.doc

⁵¹ Uo.

⁵² Egresi, i. m.

⁵³ A jóléti állam eredete és lényege, i. m.

⁵⁴ Egresi, i. m.

⁵⁵ Ld. pl. Berend, i. m.

⁵⁶ Ld. bővebben: Egresi, i. m.

⁵⁷ Kis, i. m.

⁵⁸ Kis, i. m.

⁵⁹ Ld. erről részletesen: John Monks: Saving capitalism from the speculators. Europe's World, Autumn 2008. 31–35. o.

⁶⁰ Az Európai Tanács 2000 márciusában felhívást intézett a vállalatokhoz, hogy a lisszaboni célok megvalósítása érdekében tevékenységük során vegyék figyelembe a társadalmi felelősség szempontjait. Ezt követően 2001 júliusában az Európai Bizottság kiadta Zöld Könyvét, melynek célja valamennyi érintett bevonása a közösségi CSR-koncepció kialakításába. A Zöld Könyvvel kapcsolatban a Bizottsághoz beérkezett válaszok nyomán 2002 júliusában egy Közleményt adtak ki, ami megfogalmazta az EU CSR stratégiáját. Ld. bővebben: http://www.eu2004.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=13

Kozmáné Szigeti Andrea
PhD-hallgató
PPKE JÁK Budapest

Új különbíróság a török bírósági szervezetben

Bevezetés

A nemzetközi emberi jogi dokumentumok – így az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata,¹ a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,² valamint az európai régió tekintetében az Emberi Jogok Európai Egyezménye³ – által deklarált bírósághoz fordulás joga az egyes államokat az állampolgáraikkal szemben arra kötelezi, hogy gondoskodjanak megfelelő bírósági szervezet létesítéséről és működtetéséről. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog ezért magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy az állam biztosítsa az egyéneknek megfelelő bírósági fórumrendszert a jogvitáik eldöntésére.⁴ Arról azonban az egyes államok maguk döntenek, hogy az általuk elfogadott nemzetközi jogi normák keretei között miként alakítják bírósági szervezetrendszerüket. Bizonyos hasonlóságok, sőt egyezőségek tapasztalhatók a hasonló jogrendszerű államokban, de lényeges különbségekre is akad példa. Az egyes bírósági szervezetrendszerek összehasonlítása mindenesetre lehetőséget ad hasznos tanulságok levonására.

Az európai típusú bírósági szervezetek közös jellegzetessége, hogy az egységes bírósági szervezetrendszeren belül általános hatáskörű bíróságok kerülnek felállításra, mely bíróságok az ügyek széles körére rendelkeznek hatáskörrel, és ennél fogva eljárhatnak minden olyan bírósági útra tartozó ügyben, amelyet valamely törvény nem utal külön bíróság hatáskörébe. Az egységes bírói szervezet részeként azonban létrehozhatók olyan különbíróságok is, amelyek hatásköre anyagi jogi szempontok szerint elhatárolt módon csak valamely ügycsoportra terjed ki. Magyarországon az elmúlt évtizedek tendenciája a különbíróságok fokozatos felszámolására, az általános hatáskörű bíróságok szervezetébe való beintegrálásra irányult.⁵ Fűrész Klára alkotmányjogásznak mindenesetre ezzel kapcsolatban az a véleménye, hogy a különbíróságok szervezésének lehetőségét nálunk „...nemegyszer elvileg-elméletileg a rendes bírósággal szembeállítva, elfogadhatatlannak értékelték.”⁶ Tény, hogy a magyar bírósági szervezetben 1992. január 1-je óta már csak egyetlen különbíróság, a munkaügyi bíróság működik, melynek hatáskörébe

a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek tartoznak.

E tanulmány kereteit meghaladná egy széles körű, sok országra kiterjedő összehasonlítás elvégzése. Törökországot viszont azért választottam az elemzés tárgyául, mert társadalmi és gazdasági tekintetben egyaránt szoros a kapcsolata az európai régióval, emellett jelentős számú migráns török állampolgár él Európában, valamint az ország uniós csatlakozása évtizedek óta napirenden van, ennek ellenére a modern török állam jogrendszere kevésbé ismert,⁷ alig kutatott.

Ha a családjog területét érintő XX. századi nemzetközi dokumentumokat vesszük szemügyre, akkor azt tapasztaljuk, hogy Törökország, Magyarországhoz hasonlóan, számos, a gyermekek és a családok jogainak védelmét szolgáló univerzális, valamint európai regionális egyezményhez csatlakozott. Így egyebek mellett Törökország 1995 januárjában ratifikálta a korábbi partikuláris egyezmények helyébe lépő, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án elfogadott Egyezményt.⁸ Ezt megelőzően azonban az Európa Tanács tagjaként 1954-ben csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez,⁹ majd pedig 2001-ben a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló Európai Egyezményt¹⁰ is elfogadta, és még 1999-ben csatlakozott a gyermekek feletti felügyeleti joggal kapcsolatos határozatok elismeréséről és a felügyelet visszaállításáról szóló Európai Egyezményhez.¹¹ A nemzetközi polgári eljárási kérdéseket szabályozó egyezmények közül Törökország is csatlakozott a polgári eljárásra vonatkozó, Hágában, 1954. március 1. napján aláírt nemzetközi egyezményhez,¹² a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt egyezményhez,¹³ valamint a polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön történő bizonyításvételről szóló, Hágában, 1970. március 17. napján kelt egyezményhez.¹⁴ A korántsem teljes körű felsoroláshoz kívánczik, hogy Törökország és Magyarország között Ankarában, 1988. június 6-án a polgári és kereskedelmi ügyeket érintő kétoldalú jogsegélyegyezmény került aláírásra, melyet Törökország az 1991. május 9-én hatályba lépett 3607. számú törvénnyel, Magyarország az 1992. évi LVII. törvénnyel hirdetett ki.¹⁵

Az Európai Gazdasági Közösség Törökországgal 1963. szeptember 12-én társulási szerződést kötött előkészítendő Törökország csatlakozását a Közösséghez. Az Unióhoz való csatlakozás, valamint az Európa Tanács keretében alkotott Európai Emberi Jogi Egyezménynek,¹⁶ és az Európa Tanács által megfogalmazott ajánlásoknak való megfelelés érdekében Törökország néhány évvel ezelőtt igazságügyi

reform végrehajtásáról döntött.¹⁷ Az említett igazságügyi reform részeként alkotta meg azután 2003-ban a Török Nemzetgyűlés a családjogi ügyekben eljáró bíróság létesítéséről szóló 4787. számú törvényt, amellyel a családjogi ügyekben eljáró külön bíróságok felállítására került sor.¹⁸

1. A családjogi ügyekben eljáró bíróság¹⁹ felállításának jogalkotói indokai

A törvényhez fűzött miniszteri indokolás a törvény megalkotását azzal indokolta, hogy a török állam a családnak, mint a társadalom legalapvetőbb, pótolhatatlan egységének „ahogyan a múltban, úgy napjainkban is” nagy jelentőséget tulajdonít, ami miatt a családjog által szabályozott jogviszonyok védelmét az állam kiemelt feladatnak tekinti. A miniszteri indokolás kiemeli azt is, hogy az alkotmánynak a családok védelméről szóló 41. cikke deklarálja, hogy a család a török társadalom alapja, az államnak pedig a családok boldogulása és jóléte, különösen az anyák és a gyermekek védelme érdekében minden szükséges intézkedést meg kell tennie, ideértve a szervezetalapítást is. Ezzel kapcsolatban Erdal Tercan polgári eljárásjoggal foglalkozó jogtudós a családjogi ügyekben eljáró bíróságok létesítéséről szóló tanulmányában leszögezi, hogy „A család védelme tehát az alkotmányból levezethetően állami feladat.”²⁰ Vannak olyan országok, ahol már létezik családjogi ügyekben eljáró külön bíróság, így például Kanadában és Németországban is, eddig azonban Törökországban a családjogi tárgyú peres és nemperes eljárások az általános (rendes) bíróságok hatáskörébe tartoztak. Mivel azonban az általános hatáskörű bíróságok nemcsak családjogi ügyekben járnak el, ezért Tercan véleménye szerint eddig elszikkadtak azok a speciális szempontok, amelyeknek a családjogi ügyekben különös jelentősége van, így például az általános hatáskörű bíróságok előtt indult eljárásokban nem volt mód pszichológus, pedagógus, és szociálpedagógus végzettségű szakemberek állandó alkalmazására.²¹

A 4787. számú törvény miniszteri indokolása szerint azonban a családjogi ügyekben eljáró bíróság létesítését nemcsak a török alkotmány 41. cikkének való megfelelés tette szükségessé, hanem a családok védelme érdekében 1998. január 14-én elfogadott 4320. számú Családvédelmi törvény, valamint a 2001. november 22-én elfogadott 4721. számú Török Polgári Törvénykönyv családjoggal kapcsolatos speciális rendelkezései is ezt kívánták. Törökország csatlakozott az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében kidolgozott gyermekek jogairól szóló, va-

lamint a hasonló tárgyban megalkotott nemzetközi egyezményekhez – folytatja a miniszteri indokolás –, ezért a nemzetközi dokumentumokból eredő kötelezettségek teljesítése szintén igényelte a családjogi ügyekben eljáró külön bíróság létesítéséről szóló törvény megalkotását. Emellett a családjogi ügyeknek rendszerint olyan szociológiai és pszichológiai vonatkozásai vannak, amelyek a megfelelő döntéshozatal érdekében igénylik az ilyen szakértelem birtokában lévő szakemberek bevonását – olvashatjuk a törvény indokolásában.²²

2. A családjogi ügyekben eljáró különbíróság létesítésének sajátosságai

Törökországban már eddig is léteztek külön bíróságok. Külön bíróságok járnak el például a munkaügyi, az ingatlan-nyilvántartási, a gazdasági, a fogyasztási szerződésekből eredő, a szerzői és szabadalmi ügyekben.²³ A 4787. számú törvény megalkotásával pedig – a törvény indokolása szerint – a jogalkotó célja az volt, hogy a jövőben a családjogi tárgyú peres és nemperes eljárásokra is kellő szakértelemmel rendelkező külön bíróságok jöjjenek létre.

A törvény 2. cikke akként rendelkezik, hogy – ha azt a Bírák és Ügyészek Legfelsőbb Testülete javasolja – családjogi ügyekben eljáró külön bíróságot kell felállítani minden megyeszékhelyen, valamint az olyan járásokban, ahol a lakosság száma meghaladja a százezer főt. A törvény idézett rendelkezéséből tehát az következik, hogy a megyeszékhelyeken akkor is létesül ilyen külön bíróság, ha a lakosság létszáma nem haladja meg a százezer főt, de a járásokban már a népesség arányához kötődik a létesítés kérdése. A megyeszékhelyeken viszont csak egy ilyen külön bíróság létesül, függetlenül attól, hogy a kerületek lakosságának létszáma hogyan alakul.²⁴ E külön bíróságok illetékességi területét egyébként az Igazságügyi Minisztérium csak a Bírák és Ügyészek Legfelsőbb Testülete javaslatára változtathatja meg.

Mindazonáltal Erdal Tercan felveti, hogy a Törökországot sújtó gazdasági válság miatt elképzelhető, hogy mégsem sikerül maradéktalanul megvalósítani azt a jogalkotói célt, hogy az ország minden tájékán létesüljön ilyen speciális hatáskörrel rendelkező külön bíróság.²⁵ Tercan borúlátóan azt is hozzáfűzi, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróságok létesítésével kapcsolatban is bekövetkezhet olyan helyzet, mint amilyenre az 1979. november 7-én elfogadott, a fiatalkorúak büntetőügyeiben eljáró bíróságok létesítéséről, hatásköréről, és eljárásáról szóló 2253. számú törvény esetében volt már példa. A fiatalkorúak büntetőügyeiben eljáró bíróságokról szóló törvény ugyanis előírta, hogy minden megyeszékhelyen és

minden olyan járásban, ahol a lakosság száma meghaladja a százezer főt, ilyen bíróságot kell létesíteni, azonban e rendelkezés ellenére az Ankarához, Isztambulhoz, Izmirhez hasonló nagyvárosokon kívül a szóban forgó bíróságok eddig még nem kerültek felállításra. Tercan tanulmányából egyébként azt is megtudjuk, hogy a fogyasztói szerződésekből eredő jogvitás ügyekben eljáró külön bíróságok létesítéséről szóló 4077. számú törvény végrehajtása körül is felmerültek ugyanilyen problémák.²⁶

Mindenesetre a 4787. számú törvény 2. cikkének második bekezdése arról is rendelkezik, hogy mely bíróság hatáskörébe tartozzanak a családjoggal kapcsolatos ügyek azokban a járásokban, ahol a lakosság aránya nem éri el a 2. cikk első bekezdése szerinti létszámot: e járásokban a családjogi ügyekben a Bírák és Ügyészek Legfelsőbb Tanácsa által kijelölt általános hatáskörű bíróságnak kell eljárnia.²⁷

Nem kétséges, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróságok első fokon hoznak határozatokat a hatáskörükbe tartozó peres és nemperes ügyekben. Ahol tehát e külön bíróságok felállítása megtörténik, ott a továbbiakban a 4787. számú törvényben nevesített peres és nemperes eljárásokban más bíróság nem járhat el. Ezt a szabályt a török jogalkotó olyan nyira szorosan veszi, hogy a 4787. számú törvény hatályba léptető rendelkezésében a más bíróságok előtt folyamatban lévő családjogi tárgyú ügyekre vonatkozóan előírja, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróság működésének megkezdését követően az illetékességi területén indult és még folyamatban lévő ügyeket ehhez a különbírósághoz át kell tenni. Ha pedig e külön bíróság hatáskörébe tartozó ügy e külön bíróság felállítását követően egy másik bíróság előtt kerülne megindításra, úgy e másik bíróságnak a hatásköre hiányát kell megállapítania.²⁸ Különösebb értelmezési problémát az említett rendelkezés nem okoz, de a törvény 2. cikkének második bekezdése – a török ügyvédek részére létesített internetes fórumon közzétett szakmai vita hozzászólásait áttekintve – úgy tűnik, hogy a joggyakorlatban már nem minősült ennyire egyértelműnek.²⁹ Ha ugyanis valamely járásban bármilyen okból nem kerül sor e különbíróság felállítására, akkor a 4787. számú törvény hatályba lépése folytán a családjogi ügyekben ezentúl kizárólag az az általános hatáskörű bíróság járhat el, amelyet a Bírák és Ügyészek Legfelsőbb Tanácsa az adott járásban erre kijelölt, míg a többi általános hatáskörű bíróság nem fog hatáskörrel rendelkezni ezekre az ügyekre. Vagyis az ügyek áttételére nemcsak az általános hatáskörű és a családjogi tárgyú ügyekben eljáró külön bíróságok között, hanem az általános hatáskörű bíróságok között is sor kerülhet. A helyzetet bonyolítja, hogy az új törvény hatályba lépésére tekintettel a családjogi tárgyú ügyekben im-

máron minden bíróságnak a 4787. számú törvényben előírt külön eljárási szabályok betartásával kellene eljárnia.³⁰ Erre a problémára a bírói jogalkalmazás idővel nyilván kialakítja a megfelelő joggyakorlatot, de a törvény szövege mindenesetre a török ügyvédek számára egyelőre némi fejtörést okoz.³¹

3. A családjogi ügyekben eljáró bíróságok hatásköre

A családjogi ügyekben eljáró bíróság létesítéséről rendelkező 4787. számú törvény 4. cikke három csoportba szedve sorolja fel azokat a törvényi szintű jogforrásokat, amelyek e külön bíróság hatáskörébe tartozó jogvitás ügyek anyagi jogi jellegét meghatározzák. Ezek a jogszabályok a következők:

- a Török Polgári Törvénykönyvről szóló, 2001. november 22-én kihirdetett 4721. számú törvény családjogi rendelkezéseket tartalmazó második kötete, valamint a Török Polgári Törvénykönyv hatálybalépése és alkalmazása tárgyában alkotott, 2001. december 3-án kihirdetett 4722. számú törvény családjogi vonatkozású szabályai,

- a Nemzetközi Magánjogról és a Nemzetközi Magánjogi Eljárásról szóló, 2007. november 27-én kihirdetett 5718. számú törvény szerint családjogi ügynek minősülő ügyben külföldi bíróság által hozott határozatok elismerése és végrehajtása,

- azok az ügyek, amelyeket külön törvény e bíróság hatáskörébe utal.

I.) A családjogi ügyekben eljáró külön bíróságok tehát a Török Polgári Törvénykönyv Második Könyvében található családjogi jellegű jogviszonyokkal kapcsolatos összes peres és nemperes eljárásra hatáskörrel rendelkeznek. Ezek az eljárások közelebről:

- a jegyességi perek: a jegyesség létezésének, nem létezésének megállapítása iránti perek, a jegyesség felbontása esetén a vagyoni és nem vagyoni kártérítés iránti perek, a jegyajándék visszakövetelése iránti perek,

- a házassági perek: a házasság érvénytelenítése iránti, a házasság érvényességének, létezésének, nem létezésének megállapítása iránti perek, a házassági bontó perek, a házassági életközösség megszűnésének megállapításával kapcsolatos perek, a házastársi tartásdíj és egyéb vagyoni igényekkel kapcsolatos perek, valamint a házassági életközösség visszaállításával, a házastársak vagyoni igényeivel kapcsolatos perek,

- a származásmegállapítási és az örökbefogadással kapcsolatos perek,

- a szülői felügyelettel kapcsolatos perek,

- a gyámsággal és a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos perek.

A fenti peres és nemperes eljárások a pertárgy értékétől függetlenül a családjogi ügyekben eljáró különbíróság hatáskörébe tartoznak. Ennek a szabálynak az ad különös jelentőséget, hogy abban az esetben, ha az általános hatáskörű bíróság, vagy más külön bíróság jár el valamely ügyben, úgy a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény 8. cikke szerint az ott meghatározott értékhatár szerint alakulna a hatáskör,³² e különbíróságok esetében azonban a pertárgyértéknek nincs hatása a hatáskörre.

II.) A családjogi ügyekben eljáró külön bíróság hatáskörébe utalja továbbá a 4787. számú törvény a nemzetközi magánjogi és a nemzetközi polgári eljárásról szóló törvény szerint családjogi ügynek minősülő ügyekben külföldi bíróság által hozott határozatok elismerésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárásokat. Ezen eljárások körének meghatározásánál azonban Tercan szerint praktikusabban abból kell kiindulni, hogy a Török Polgári Törvénykönyv Második Kötete mely ügyeket tart családjogi tárgynak, mert például a jegyességgel, különösen a jegyesség felbontásával kapcsolatos kártérítési perek nem minden országban tartoznak a családjogi ügyek közé, hanem azokat általános vagyoni jogi ügyként kezelve az általános hatáskörű polgári bíróságok tárgyalják, de Törökországban az ilyen ítéletek elismerése és végrehajtása iránti eljárások ezután a családjogi ügyekben eljáró külön bíróság előtt folynak.³³

III.) Tercan az általa írt tanulmányban a 4787. számú törvény 4. cikkének utolsó bekezdésében említett anyagi jogi jellegű külön törvényt illetően a következő példát említi: az 1998. január 14-én hatályba lépett 4320. számú családvédelmi törvény 1. cikkében felsorolt, Törökország által ratifikált, a családok, gyermekek és nők jogainak védelmével kapcsolatos nemzetközi egyezményekkel kapcsolatban indult eljárások véleménye szerint ezután a családjogi ügyekben eljáró külön bíróságok hatáskörébe tartoznak.

A fenti ügycsoportok családjogi ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe utalása általában hagyományosnak mondható azokban az országokban, ahol a családjogi ügyekre külön bíróság került felállításra. E hagyományosnak mondható hatáskörökön kívül a 4787. számú törvény 6. cikke azonban olyan ügyeket is e külön bíróság hatáskörébe utal, amelyek megelőzési, védelmi és nevelési célú jogszabályok rendelkezéseivel kapcsolatosak. Mivel az ilyen ügyek mind a felnőttkorú, mind a gyermekkorú személyek tekintetében felmerülhetnek, ezért a törvény 6. cikke külön bekezdésbe foglalva sorolja fel az alábbi ügycsoportokat:

1. Nagykorú személyek vonatkozásában:

a) a házassági életközösségből eredő kötelezettségek teljesítésére való figyelmeztetéssel, szükség esetén az ilyen ügyekben való közvetítéssel,

b) a család gazdasági helyzetének megóvásával vagy a házassági életközösségből származó vagyoni kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos megelőző intézkedések megtételével,

c) az állami, illetőleg civil szervezetek által fenntartott egészségügyi és szociális bentlakásos, vagy ehhez hasonló jellegű intézményekbe való elhelyezéssel,

d) szakmát adó, vagy egyéb képzési célú intézménybe való jelentkezéssel kapcsolatos határozatok meghozatala.

2. Kiskorú személyek vonatkozásában:

a) tartásdíj-fizetési kötelezettséggel kapcsolatban szükséges intézkedések tárgyában,

b) testi vagy értelmi fejlődés veszélyeztetettsége, vagy elhanyagolás esetén családnál vagy állami, illetőleg civil szervezetek által fenntartott gyermekotthonban való elhelyezéssel,

c) a kiskorú vagyonának kezelésével és megóvásával kapcsolatos megelőző intézkedések tárgyában,

d) költségvetési intézmények, önkormányzati intézmények, pénzügyintézetek által alapított szervezeteknél, alapítványoknál, vagy egyéb intézményeknél, magánmunkáltatóknál szakmai végzettség megszerzése céljából való munkavállalással kapcsolatos határozatok meghozatala.

A fenti ügyekkel kapcsolatos határozatok meghozatalára a 4787. számú törvény 5. cikke szerint az adott bíróságra kinevezett szakemberek is kijelölhetők.

IV.) A 4787. számú törvény 9. cikkében a jogalkotó az új bíróság felállítására tekintettel nemcsak az általános hatáskörű bíróságok hatáskörét, hanem más különbíróságok hatáskörét is módosította. Így az 1998. január 14-én hatályba lépett 4320. számú családvédelmi törvény 1. cikkének első bekezdésében felsorolt, az egy háztartásban élő családtagokat (házastárs, gyermek, más rokon) megfélemlítő, vagy bántalmazó magatartás esetén a megelőző intézkedések megtételével kapcsolatos eljárás ezentúl a kis perértékű és az egyszerűbb tényállású ügyek elbírálására létrehozott különbíróságok³⁴ hatásköréből a családjogi ügyekben eljáró különbíróság hatáskörébe kerültek. Hasonló módon a kis perértékű és az egyszerűbb tényállású ügyek elbírálására létrehozott külön bíróságok hatásköréből a kiskorúak házasságkötéséhez való engedély tárgyában való döntés,³⁵ valamint az örökbefogadással kapcsolatos döntések meghozatala³⁶ is átkerült a családjogi ügyekben eljáró külön bíróságok hatáskörébe.

A hivatkozott hatásköri módosításokkal kapcsolatban Tercan arra hívja fel a figyelmet, hogy azokban a járásokban, ahol családjogi ügyekben eljáró külön bíróság nem kerül felállításra, a 4787. számú törvény

9. cikkének rendelkezése folytán a már amúgy is leterhelt általános hatáskörű bíróságok leterheltsége tovább növekszik, míg a kis perértékű és az egyszerűbb tényállású ügyek elbírálására létrehozott különbíróságok ügyforgalma a kívántnál jobban lecsökkenhet. A jogalkotó szándéka a külön bíróság felállításával a speciális szakismeretek biztosítása mellett nyilvánvalóan az általános hatáskörű bíróságok leterheltségének csökkentése volt, de mivel a 2. cikk második bekezdése lehetőséget ad a családjogi ügyekben eljáró különbíróság felállításának mellőzésére, vagy a felállítás bizonytalan ideig való elhalasztására, ezért az ügymennyiség arányosabb elosztására irányuló jogalkotói törekvés ezáltal mégis hatását veszítheti.³⁷

4. A családjogi ügyekben eljáró bíróság sajátos összetétele

A 4787. számú törvény 3. és 5. cikkei a családjogi ügyekben eljáró külön bíróság személyi összetételét a következőképpen írják elő:

I. A bírák személyére vonatkozó külön feltételek

A családjogi ügyekben eljáró bíróságokra bírónak az új törvény szerint csak olyan személy nevezhető ki, aki a bírák kinevezésére vonatkozó egyéb törvényi feltételeken (jogi egyetemi végzettség stb.) kívül megfelel a 4787. számú törvény speciális rendelkezéseinek is, nevezetesen házas állapotú, gyermekes, a harmincadik életévét már betöltötte, és családjogi szakirányú továbbképzésben is részesült. Erdal Tercan eljárásjogász véleménye ezzel kapcsolatban az, hogy a 4787. számú törvény 3. cikkében előírt feltétel akkor is betartottnak tekinthető, ha a bíró történetesen elvált még azt megelőzően, hogy a kinevezését kéri. Vagyis szerinte a 4787. számú törvény idézett rendelkezése nem értelmezhető annyira szűken, hogy a házas állapotnak a kinevezéskor is fenn kellene állnia, hanem a jogalkotó szándéka feltehetően annak elérése volt, hogy olyan bíró kerüljön kinevezésre, akinek vannak a családi élettel kapcsolatban tapasztalatai. Ezen tapasztalatok megszerzése pedig független attól, hogy a házas állapot a kinevezéskor, illetőleg azt követően is fennáll-e, hiszen – hoz fel analógiaként egy példát Tercan – ha egy bírónak meghal a házastársa, akkor ezáltal megszűnik a házasság állapota, de ezt az okot a törvény mégsem említi kizáró körülményként.³⁸

A törvény másik feltételét, a gyermekes állapotot illetően pedig Tercan kifejti, hogy bár a jogszabály szövegének nyelvtani értelmezéséből arra

lehet következtetni, hogy a gyermeknek a bíró saját házasságából kell származnia, de a jogalkotói szándék oldaláról vizsgálva a kérdést mégis az a tágabb értelmezés tűnik életszerűnek, hogy a kinevezés feltételül meghatározott gyermek származhat akár a bíróval házassági jogviszonyba került házastárs korábbi kapcsolatából, sőt lehetséges az is, hogy a bíró más jogviszony alapján válik gyermekes szülővé, így például örökbefogadás folytán. Tercan szerint nincs ezért jelentősége annak, hogy a bíró és az általa nevelt gyermek között van-e biológiai leszármazási kapcsolat, mivel nyilvánvaló, hogy jogalkotó szándéka e rendelkezéssel az volt, hogy a bírónak legyen személyes tapasztalata a gyermek gondozásával, nevelésével, valamint a szülői felelősséggel kapcsolatos kérdésekről annak érdekében, hogy az elé kerülő családjogi ügyekben helytálló döntéseket tudjon hozni. „Bármilyen módon válik is a bíró egy gyermek gondviselőjévé, a törvény által megkívánt „gyermekes szülő” feltétel teljesül, és ezért nincs akadálya annak, hogy az ilyen bíró a családjogi ügyekben eljáró külön bíróságra kinevezésre kerüljön” – vélekedik Tercan a nálunk eddig még ismeretlen jogi problémáról.³⁹

A bírák számára előírt speciális családjogi végzettséget illetően pedig Tercan felveti, hogy az új törvény által előírt végzettségi feltétel és a továbbképzési lehetőségek egyelőre nincsenek összhangban: a szociális tudományok oktatásával foglalkozó felsőoktatási intézményekben a 4787. számú törvény által előírt speciális végzettségre, ilyen jellegű képzés hiányában, nem lehet szert tenni, de családjogi témában jelenleg doktori fokozatot adó képzés sincs, sőt szakirányú továbbképzés sem indult. Szakvizsga a jóval szélesebb ismeretanyagra épülő magánjogi végzettségek megszerzésére akkreditált szakirányú továbbképzések teljesítéseként szerezhető, vagy magánjogi témában doktori fokozat szerzése képzelhető még el. A törvény szövegében található „családjogi tárgyú felsőfokú végzettség” feltételének teljesítése ezért a jogalkalmazásban problémákat okozhat.⁴⁰ Mindenesetre a törvény szövegét elemezve az állapítható meg, hogy a jogalkotó előrelátó módon e végzettségi feltételt – a többi már említett feltételtől eltérően – csak ajánlott feltételként jelöli meg, azzal a megjegyzéssel azonban, hogy a kinevezésnél előnyben kell részesíteni a hivatkozott speciális végzettséggel is rendelkező bírákat.

II. A pszichológus, pedagógus és szociálpedagógus szakemberek jogállása. A szakértő és a szakember fogalmának elhatárolása

A személyi feltételek körében az új törvény másik lényeges rendelkezése a nem jogász végzettségű

szakemberek alkalmazása e bíróságokon. Az 5. cikk értelmében a családjogi ügyekben eljáró különbíróságokra legalább egy pszichológus, pedagógus, valamint szociálpedagógus⁴¹ szakembert kell kinevezni. Ezekkel a szakemberekkel azonban e különbíróságoknak – ahogyan Tercan értelmezi – nem vagylagosan, hanem együttesen kell rendelkezniük, ami szerinte a fiatakorúak bíróságainak tapasztalatait alapul véve meglehetősen nehezen teljesülő feltétel. E szakembereknek ugyanis munkaviszony jellegű, vagyis állandó alkalmazásban kell állniuk az adott bíróságokkal. Könnyítés viszont, hogy a pszichológus, a pedagógus és a szociálpedagógus végzettségű szakemberek kinevezésénél a házasság és gyermekes állapot, valamint a harmincadik életév betöltése csupán előnyt jelentő, de nem kötelező feltétel. Ennélfogva e külön feltételekkel nem rendelkező, de egyébként alkalmasnak minősülő szakember elnyerheti a kinevezést.

Az új törvény legérdekesebb rendelkezése azonban kétségtelenül az, hogy e szakembereknek a török jogalkotó milyen szerepet szán a bírósági eljárásban. E kérdés ugyanis dogmatikai problémákat is felvet. Az 5. cikk szerint mindenestre e személyek feladata a következő:

1) Az érdemi eljárás megkezdését megelőzően, vagy az eljárás folyamatban léte alatt a bíróság által kijelölt ügyben a jogvitát kiváltó körülmények okainak feltárása érdekében vizsgálatokat végeznek és a bíróság részére véleményt nyilvánítanak.

2) A tárgyaláson lefolytatásra kerülő bizonyítási cselekményekkel kapcsolatban véleményt nyilvánítanak.

3) A bíróság által kijelölt egyéb feladatokat látják el.

Tercan szerint a törvény szövegéből az következik, hogy e szakemberek lényegi feladata annak megvilágítása a bíró számára, hogy a kialakult jogvita milyen problémákra vezethető vissza. A feltárt okokat azután a bíró szempontként veheti figyelembe a felek békítésénél, vagy az eljárás egyezséggel történő befejezésének elősegítésénél. De ha megegyezés létrehozását nem is sikerül elérni, a bíró ezeket az információkat fel tudja használni az érdemi döntés meghozatalát megelőző mérlegelésnél is.

Törökországban az 1924-ben hatályba lépett, a bíróságok összetételéről szóló 469. számú törvény 1. cikke kimondja, hogy az általános hatáskörű bíróságok első fokon is három hivatásos bíróból álló tanácsban járnak el. Az említett törvény átmeneti rendelkezése azonban – bíró hiányra tekintettel – a törvény hatályba lépésekor megengedte, hogy az általános hatáskörű bíróságokon a létszámgondok megoldódásáig egyesbíró is ítélkezhesen.⁴² A 469. számú törvény – jegyzi meg Tercan – 1924. óta válto-

zatlanul az idézett főszabályt tartalmazza, de ennek ellenére az átmenetinek szánt állapot azóta is tart, vagyis az általános hatáskörű bíróságokon nem kerültek felállításra a háromtagú tanácsok, hanem továbbra is egyesbírák járnak el; ily módon a kivételesnek minősülő átmeneti szabály idővel a főszabályt lerontva annak helyére lépett.⁴³ Mivel azonban a családjogi ügyekben eljáró külön bíróság a bírósági hierarchiában az általános hatáskörű bíróságok szintjén helyezkedik el, ezért Tercan álláspontja szerint a szóban forgó különbíróságok felállításáról rendelkező 4787. számú törvény 2. cikkének rendelkezése megfelel a ténylegesen kialakult állapotnak, ennél fogva nem vet fel alkotmányossági aggályokat az a rendelkezés, amely az általános hatáskörű bíróságok esetében kialakult tényleges helyzetet alapul véve a családjogi ügyekben eljáró bíróságok tekintetében akként rendelkezik, hogy e bíróságokon egyesbírák járnak el. Tercan az új törvény e rendelkezésével kapcsolatban azt is megjegyzi, hogy más országokban is elfogadott, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróságok egytagú tanácsban járnak el, így például Franciaországban és Németországban is egyesbíró ítélkezik a hivatkozott tárgyú ügyekben.⁴⁴

Függetlenül attól, hogy az új törvénynek a bíróságok összetételével kapcsolatos rendelkezése felvet-e alkotmányossági aggályokat vagy sem, a 2. cikk első bekezdéséből jelenleg az következik, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróság bírái nem tanácsban, hanem egyesbíróként járnak el. Vagyis a pszichológus, pedagógus és a szociálpedagógus végzettségű szakemberek nem minősülnek ülnöknek, ennél fogva nem rendelkeznek a bírót megillető jogállással. Ez esetben viszont kérdésként adódik, hogy a pszichológus, pedagógus és szociálpedagógus végzettségű szakembereknek mi a jogállása, milyen szerepük van a bírósági eljárásban.

Magyarországon a szakértői bizonyítás szabályait a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) tartalmazza.⁴⁵ A Pp. szerint a bíróság akkor rendel el szakértői bizonyítást, ha a bizonyítási eljárás során felmerülő, a per elbírálása szempontjából jelentős tény megállapításához vagy valamely tény bizonyító erejének megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik. A magyar szakirodalomban Kengyel Miklós a családjogi ügyekkel kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy „A gyermek elhelyezése iránti perekben indokolt lehet gyermekpszichológus szakértő meghallgatása.”⁴⁶ E nem vitásan helytálló megállapítását valójában a már kialakult joggyakorlatra alapítja, mivel a magyar bírói gyakorlat igen óvatosan bánik azzal a lehetőséggel, hogy kellő szakértelem melléte esetén a bíró mellőzheti a szakértő kirendelését. A szakértői bizonyítás eljárási garanciáit ugyanis

a bíró személyétől független szakértő kirendelése teremti meg, mivel ily módon nyílik meg annak a lehetősége, hogy a felek a pernyertességük érdekében már a szakértői bizonyítás kezdetétől aktívan részt vehessenek a bizonyítási eljárásban; indítványt tegyenek a kirendelésre kerülő szakértő személyére vonatkozóan, kérdések feltételét indítványozzák a szakértőhöz stb. A szakvéleményre is csak akkor tudnak észrevételt tenni a felek, ha azt a bíró személyétől független szakértő készíti, és további kérdések feltétele, vagy társszakértő, illetőleg más szakértő kirendelésének indítványozása is értelemszerűen csak akkor képzelhető el, ha a bíró nem a saját szakértelmére hagyatkozik, hanem szakértőt rendel ki. Ha tehát a bíró az általa megszerzett szakismeretet elégségesnek ítélve mellőzi a szakértő kirendelését, akkor mindezen garanciális szabályok nem érvényesülnek, sőt a szakértő kirendelésének tárgyalt okból történő mellőzése a másodfokú eljárásban, illetőleg a rendkívüli jogorvoslat iránt induló eljárásokban további eljárási problémákat vethet fel, mivel a jogorvoslati eljárásokban eljáró bíróságok tekintetében annak a valószínűsége, hogy valamely tagjuk úgyszintén rendelkezik az adott jellegű szakértelemmel, olyan csekély, hogy gyakorlatilag kizártnak mondható. Az elsőfokú ítélet érdemi felülbírálata így eléggé sajátos nehézségekbe ütközne, mert valójában a jogorvoslati eljárásban eljáró bíróságnak abban a kérdésben kellene állást foglalnia, hogy az első fokon eljáró bíró szakismerete elégséges volt-e a megalapozott döntés meghozatalához. Ennek eldöntéséhez azonban a szakismerettel nem rendelkező jogorvoslati fórumnak szakértői bizonyítást kellene lefolytatnia, de a jogorvoslati eljárás sajátos szabályai a nagyobb terjedelmű bizonyítás lefolytatására általában nem adnak lehetőséget. Magyarországon például – bár a Pp. 252. §-ának (3) bekezdése nem teszi kötelezővé az elsőfokú ítélet megalapozatlanság címén való hatályon kívül helyezését – a másodfokú bíróságok rendszerint az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezése mellett az elsőfokú eljárás szükséges körben való megismétlését rendelik el, ha nagyobb terjedelmű bizonyítás szükséges; a szakértői bizonyítást pedig általában nagyobb terjedelmű bizonyításnak tekintik. Emellett az elsőfokú eljárás megismétlésének elrendelése irányába hat az a garanciális szempont is, hogy ha a bizonyítási eljárást lényegében újra le kell folytatni, akkor ez a körülmény valószínűleg a per tárgyában való érdemi döntésre is alapvetően hat ki, és ha ezt az ítéletet a másodfokú bíróság hozza meg, az ellen a felek már rendes perorvoslattal nem élhetnek. A bíró szakismereteinek ezért a Magyarországon követett joggyakorlat tükrében sokkal inkább abban van szerepe, hogy a bíró meg tudja ítélni, hogy a szakértő kimerítő részletességgel megválaszolta-e

a feltett kérdéseket, a szakvélemény alkalmas-e a bizonyítékként való mérlegelésre, vagy annak kiegészítése szükséges; esetleg új szakvélemény készítése, vagy a meglévő felülvizsgálata folytán kerülhet majd csak sor valamely, a per eldöntése szempontjából releváns körülmény értékelésére.⁴⁷

A szakértő (az általa adott szakvélemény) bizonyítási eszköz jellege a magyar jogelméletben meglehetősen töretlenül tartja magát, és a Pp. vonatkozó szabálya is ezt a nézetet erősíti.⁴⁸ A magyar eljárási törvényből levezethető értelmezés szerint ugyanis a szakértő szerepe az, hogy az általa készített szakvélemény által lehetővé tegye az ügy eldöntése szempontjából jelentős tény megismerését, vagy az észlelt tény megfelelő értékelését, de az ügyben érdemi döntést nem hozhat, a szakkérdések megválaszolásán túl nem terjeszkedhet, jogkérdésekben nem foglalhat állást.⁴⁹

A 4787. számú törvény 5. cikkének szövegében azonban nem a szakértő, hanem a pszichológus, pedagógus és szociálpedagógus végzettségű személyeket illetően a szakember szó szerepel, e szakember megjelölésű személyek pedig a törvény idézett rendelkezése szerint a kinevezésüket követően állandó jellegű munkaviszonyba kerülnek az adott bírósággal, és a végzett munkájukért az államtól fizetést kapnak. A már többször idézett Tercan-féle tanulmány szerint e szakemberek – annak ellenére, hogy a szakértőkhöz hasonlóan szakkérdésekben nyilvánítanak véleményt a bíróság részére – nem minősülnek a bírósági eljárások szabályairól szóló 1086. számú törvény 275. cikkében szereplő szakértőnek.⁵⁰ Tercannak az a véleménye, hogy a felmerült jogértelmezési probléma megoldását az adja, hogy míg a szakértőnek a bírósági eljárásokban az a szerepe, hogy az érdemi döntés meghozatala szempontjából bizonyítandó tények, körülmények tekintetében adjon szakvéleményt, addig e szakemberek feladata az, hogy az ellenérdekű felek között kialakult nézeteltérések okait tárják fel. További lényeges különbségnek tartja Tercan azt is, hogy a szakértőhöz a bírón kívül a felek is tehetnek fel kérdéseket, a szóban forgó szakemberekhez azonban csak a bíró fordulhat.⁵¹ Tercan az idézett tanulmányban a fentiek mellett kitér arra is, hogy míg a szakértő által készített szakvélemény bizonyítási eszköz,⁵² a 4787. számú törvényben szereplő szakemberek véleménye nem minősül bizonyítási eszköznek. E szakemberek tevékenysége ezért valószínűleg azt a célt szolgálja, hogy a bíró számára megvilágítsák a peres és nemperes eljárások alapját képező problémák keletkezéséhez vezető okokat, ezzel segítve a bíró érdemi munkáját. „Vagyis – mondja Tercan –, ha az eljárásban nem vennének részt az említett szakemberek, a bíró az ügy eldöntése szempontjából releváns tények, körülmények mellett az

eljárás megindításához vezető nézeteltérések okait akkor is kénytelen lenne feltárni. De e szakemberek alkalmazása segít abban, hogy a bíró válláról levegye az ügyet kiváltó okok feltárásával együtt járó terhek egy részét.⁵³ E fogalmi különbségből Tercan szerint egyenesen következik, hogy míg a szakvéleménnyel kapcsolatban a felek az eljárás során kifogást tehetnek, a szakemberek által kizárólag a bíróval közölt vélemény ellen ilyen kifogásolási lehetőség a feleket nem illeti meg. Mindazonáltal Tercan mégis felveti, hogy ha a szóban forgó szakemberek véleménye hiányos, vagy helytelen következtetést tartalmaz, akkor – bár ezt a 4787. számú törvény *expressis verbis* nem tartalmazza – a felek indítványozhatják e vélemények pontosítását, kiegészítését, vagy akár a vélemény megváltoztatását is.⁵⁴ Azt azonban részletesen nem fejt ki, hogy ezt az álláspontját mire alapítja.

A szakértő és a 4787. számú törvényben szereplő szakemberek jogállása között fennálló különbségekkel kapcsolatban Tercan még egy további körülményre is felhívja a figyelmet; arra, hogy a szakértői bizonyítás elrendelése esetén a bírónak a kirendelésre kerülő szakértő személyéről való döntését megelőzően meg kell hallgatnia a feleket, és ha a felek egyetértenek valamely szakértő személyében, úgy ezt a személyt kell kirendelnie a szakvélemény elkészítésére, vagyis a szakértő személyéről a bíró a felek akaratától függetlenül csak akkor dönthet, ha a felek nem tudnak megegyezni a szakértő személyében. A 4787. számú törvény azonban a szakemberek tekintetében akként rendelkezik, hogy e személyek a kinevezésük folytán a bírósággal állandó, munkaviszony jellegű jogviszonyba kerülnek, így esetükben a felek egyetértő javaslata, vagy a bíró választása szóba sem jön, sőt az adott bíróságnak még arra sincs módja, hogy e szakemberek kinevezését megelőzően véleményt nyilváníthasson.⁵⁵

A teljesség érdekében érdemes még egy másik különbséget is megemlíteni, mely a vonatkozó törvényekből egyértelműen kiolvasható: a 4787. számú törvény szerinti szakemberek részére a török állam által folyósított munkabér nem terheli a pereszes felet, míg a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvényben nevesített szakértő díját a bíróság állapítja meg, majd pedig annak viselésére a pereszes felet kötelezi.⁵⁶

5. A családjogi ügyekben eljáró különbíróság eljárási rendje

Az első fokon eljáró családjogi különbíróság eljárási rendjére a 4787. számú törvény 7. cikke csupán egy szűkszavú utaló rendelkezést tartalmaz, amellyel e

különbíróságnál meginduló eljárásokra a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény rendelkezéseinek alkalmazását írja elő. Ezzel kapcsolatban Tercan rámutat arra, hogy a hivatkozott 1086. számú törvény szerinti eljárási rend egy meglehetősen kötött „írásbeli” eljárási formát takar.⁵⁷ A 4787. törvény 2. cikke azonban nem hagy kétséget afelől, hogy a családjogi ügyekben eljáró bíróság szintje a járásbírói szintnek felel meg, valamint a hatáskörébe a családokat, gyermekeket érintő, gyakran előforduló peres és nemperes eljárások tartoznak, amelyeknél a felek személyére és az ügyek tárgyára tekintettel célszerűbb lenne egy egyszerűbb, formátlanabb, szóban teljesíthető eljárási cselekményeket is megengedő külön eljárási rend kialakítása a nehézkes, formához kötött és ezáltal rugalmatlanabb „írásbeli” eljárási rendnél. Véleménye szerint a családjogi tárgyú ügyekre szakosított különbíróság felállításának egyik sarkalatos pontja éppen az egyszerűbb eljárási forma bevezetése lehetett volna. A kötetlenebb eljárási rend a családjogi ügyekben eljáró különbíróság eljárási hatékonyságát is fokozná, ennél fogva a speciális eljárási szabályok megalkotásának elmaradása nagy mulasztásnak minősül a jogalkotó részéről.⁵⁸

Egyebekben a bírósági eljárások szabályairól szóló 1086. számú törvény 179. cikkében foglalt szabály szerint a családjogi ügyekben eljáró bíróság előtt az eljárásokat keresetlevéllel (kérelemmel) kell megindítani, melyet – ahogyan az a fentiekben már ismertetésre került – írásban kell előterjeszteni a bíróságnál. A keresetlevél (kérelem) formai és tartalmi követelményeit a 179–180. cikkek taxatív módon írják elő. Az alperesnek (kérelmezettnek) pedig a kereseti kérelemre írásban kell nyilatkoznia. A Török Polgári Törvénykönyv Második Kötetében meghatározott egyes ügyekben a peres, illetőleg a nemperes eljárások megindítására a feleken kívül az ügyész is jogosult (például a házasság érvénytelenítése iránti pert az ügyész is megindíthatja). Az 1086. számú törvény viszont az elsőfokú bírósági eljárásokban nem teszi kötelezővé a jogi képviselést, ennél fogva a családjogi ügyekben eljáró bíróság előtt sem áll fenn ügyvédkényszer.⁵⁹

A családjogi ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó eljárások kizárólag kérelemre indulhatnak meg, vagyis a bíróság hivatalból észlelés alapján nem indíthatja meg a peres vagy a nemperes eljárásokat.

A családjogi ügyekre eddig hatályban volt rendelkezésekhez képest tehát a 4787. számú törvény annyiban eredményez változást, hogy az 5. cikk értelmében a bíró az érdemi döntés meghozatalánál immáron a családjogi ügyekben eljáró bíróságokra kinevezett pszichológus, pedagógus, és szociálpedagógus szakemberek véleményét is figyelembe veheti.

6. Záró gondolatok

Nem sokkal a 4787. számú törvény kihirdetését követően Turgut Akintürk jogász professzor akként vélekedett a családjogi ügyeken eljáró bíróságok létesítéséről, hogy „...ezzel a törvénnyel országunkban először került sor a családjogi ügyek területén „szakértő” bíróság létesítésére.”⁶⁰

Az új törvény hatályba lépése óta még nem telt el annyi idő, hogy a jogalkalmazás tapasztalatai letisztultak volna. A török Igazságügyi Minisztérium által közzétett bírósági statisztikai adatokból azonban jól látszik, hogy a családjogi ügyek az összes polgári ügytípuson belül jelentős mennyiséget képviselnek, ezért amikor a bírósági szervezetrendszer tagolása kérdésében dönteni kellett, akkor ez a körülmény nyilvánvalóan komoly érvként merült fel.⁶¹ További megfontolásra érdemes szempont lehet, hogy a társadalmi-gazdasági viszonyok differenciálttá válásával az életviszonyaink is bonyolultabbá váltak. Ma már egyre viszonylagosabbá válik, hogy egy bírótól mi várható el általános élettapasztalat címén, egyáltalán mennyire tud lépést tartani a bíró az életviszonyok felgyorsult változásaival összefüggő állandó jogszabályváltozásokkal; mekkora az életviszonyoknak az a köre, amelynél még elvárható, hogy mind az életviszonyok, mind pedig a hozzájuk kapcsolódó jogszabályi környezet változásait napra készen követni tudja. És akkor még nem számoltunk azzal az egyébként nem elhanyagolható emberi tényezővel, ami a bíró személyes irányultságában, egyéni készségeiben fejeződik ki, mely miatt egy adott személy kiválóan alkalmas lehet például a gazdasági tárgyú ügyek elbírálására, de kevésbé alkalmas a családjogi ügyekben való ítélezésre, mert az ehhez szükséges speciális képességekkel például nem rendelkezik.

Ahogy ma már ritkán találkozunk reneszánsz típusú polihisztorral, úgy az „univerzális” bíróról alkotott elképzelés is egyre megalapozatlanabbnak tűnik. Mindenesetre a bírósági eljárások elhúzóadásának egyik, de eddig még kevésbé emlegetett oka abban is kereshető, hogy az általános hatáskörű bíróságok előtt sokféle ügytípusban kell eljárnia egy adott bírónak, mely körülmény nem kedvez annak, hogy a bíró megfelelő jártasságra tudjon szert tenni valamely ügytípus életviszonyaiban, vonatkozó jogszabályainak értelmezésében, valamint kellő mélységben megismerhesse a kapcsolódó joggyakorlatot is. Magyarországon a bírósági szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény ezen a problémán nem a különbíróságok felállításával, hanem az ügyelosztási rend jogintézményének bevezetésével kívánt segíteni.⁶² A bíróságok által kialakított ügyelosztási rendtől való eltérésre azonban

maga a törvény ad felhatalmazást, amikor kimondja, hogy az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, illetőleg igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból attól el lehet térni.⁶³ E fontos oknak pedig a gyakorlatban legtöbbször valamely bíró munkából való kiesése, vagy az adott ügytípusba tartozó ügyek mennyiségének megnövekedése szokott minősülni.

A fentiekből érzékelhető, hogy a magyar bírósági szervezetben is mutatkozik törekvés a bírák specializálására, de hazánkban jelenleg ennek a módját nem a külön bíróságok létesítésében véli megtalálni a jogalkotó. Mindenesetre értékes tapasztalatokra tehetünk szert, ha figyelemmel kísérjük, hogy más országok ugyanazt a problémát milyen módszerrel igyekeznek megoldani.

Ugyanígy a polgári eljárás szabályaiban mutatkozó eltérések kutatása is hasznos, a jogalkalmazásra közvetlen hatást gyakorló eredményekkel járhat. Így a török jogrendszerben új jogintézménynek számító pszichológus, pedagógus, és szociálpedagógus szakemberek alkalmazása a családjogi ügyekben eljáró bíróságokon figyelemre méltó következtetések levonására adhat alapot. Arra készítheti a jogelmélettel foglalkozó szakembereket, hogy a hagyományosan megszokott szakértői bizonyítás intézményén kívül más megoldási lehetőségeket is a vizsgálódás tárgyává tegyenek. Arra, hogy a török jogtudósok hogyan minősítik az említett szakemberek jogállását, egyelőre még nem alakult ki kellő mennyiségű és mélységű török szakirodalom. Mindenesetre hazánkban Farkas József 1956-ban a szakértő jogállásával kapcsolatban azt a véleményt fogalmazta meg, hogy a szakértő tulajdonképpen a bíróság segédje, aki a bíró munkáját szakvélemény nyújtásával segíti.⁶⁴ Ha ezt az álláspontot nem is osztja a jogtudósok többsége, de helytállóan minősülhet például a szóban forgó szakemberek jogállásának megítélésében.

A rendszerelvű összehasonlítási módszer tehát nagy segítséget adhat a helyes jogalkotási folyamatok kialakításában. Ez a törekvés vezette ennek a rövid tanulmánynak a megírását is, azzal a fenntartással persze, hogy a felvetett problémák további kutatást, újabb összefüggések feltárását igénylik.

Felhasznált irodalom

- Akintürk, Turgut: Aile Hukuku, Beta Yayinevi, Istanbul 2004. 560
- Alkotmánytan I., Szerk. Kukorelli István, Osiris Kiadó, Budapest 2007. 665
- Aytac, Mehlika: Uluslararası Tebligat Hukukunun Esaslari, Kasilasilan Sorunlar ve Cözüm Önerleri, Adalet Bakanligi, Ankara (forrás: forrás: www.yayin.adalet.gov.tr, 2009. 06.06.)
- Balo, Yusuf Solmaz: Çocuk Koruma Kanunu ve Uygulaması, Seckin Yayinevi, Ankara 2005. s. 700
- Brávác Ottóné - Szócs Tibor: Jogviták határok nélkül, HVG-ORAC, Budapest 2003. 339

Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog, Krim Bt., Budapest 2005. 363

Emberi jogok, Szerk. Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest 2008. 919

Farkas József – Kengyel Miklós: Bizonyítás a polgári perben, KJK-KERSZÖV, Budapest 2005. 251

Farkas József: X. fejezet: Bizonyítás In: A polgári perrendtartás magyarázata I. (Szerk. Szilberek Jenő és Névai László) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 881-1024.

Gözübüyük, Seref: Hukka Giris ve Hukukun Temel Kavramlari, Sevinc Maatbasi, Ankara 1983, s.189

Grád András: A strasburgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Strasbourg Bt., 2005, 688

Karaaslan, Erol – Karaaslan, Varol: Alman ve Türk Hukukuna Göre Yabancı Mahkeme Kararlarinin Taninmasi, Adalet Bakanligi, Ankara (forrás: www.yayin.adalet.gov.tr, 2009. 05. 06.)

Kengyel Miklós – Harsági Viktória: Európai polgári eljárásjog, Osiris Kiadó, Budapest 2006. 610

Orosz Árpád: A magyarországi polgár perek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, Acta Humana 18. évfolyam 2007. 4. sz. 3–24.

Pulasli, Hasan: Temel Hukuk (Avrupa Birliigi hukuku eki ile) Karahan Kitabevi, Adana 2005, s. 231

Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Anakara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yil 2003, Cilt 52, Sayi 3, 19-53.

Tezic, Erdogan: Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, Istanbul 2007, s. 460

Türk Medeni Kanunu, Seckin Yayincilik, Ankara 2008, s. 457

Jegyzetek

¹ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlés az 1948. december 10-i ülésén fogadta el.

² Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre. A 14. cikk 1. pontja szerint: „A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

³ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 6. Cikke a tisztességes tárgyaláshoz való jog körében előírja, hogy „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

⁴ Vö. Róth Erika: Az eljárási jogok. In: Emberi jogok (Szerk. Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest 2008. 94–95.

⁵ Magyarországon ez a tendencia annyira erős, hogy a bíróságokat nemcsak külső szervezeti szinten, hanem belső szervezeti felépítésükben is érintette: így a bíróságok szervezetről szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) a Legfelsőbb Bíróság esetében a gazdasági kollégiumot már nem sorolja fel, holott korábban a joggyakorlat alakulására jelentős befolyást gyakorolt a gazdasági kollégium ítélkezési tevékenysége, ugyanígy az ítélőtáblák szervezeti felépítése körében sem tartalmaz a Bsz. ilyen szervezeti egységet, a megyei bíróságokon viszont a Bsz. – mintegy a múlt hagyományait ápolva – továbbra is lehetségesnek tartja gazdasági kollégiumok létesítését (ld. a Bsz. 20–26. §-ait).

⁶ Fűrész Klára: A bíróság. In: Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli István) Osiris Kiadó, Budapest 2007. 551. o.

⁷ Ismeretes, hogy az oszmáni birodalom államszervezetének és jogrendszerének kutatásában a magyar turkológusok kiemelkedő, világszerte elismert eredményeket értek el.

⁸ Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvénnyel került kihirdetésre.

⁹ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki.

¹⁰ Magyarország még nem ratifikálta.

¹¹ Magyarországon a 2004. évi LXVIII. törvénnyel került kihirdetésre.

¹² Magyarországon az 1966. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

¹³ Magyarországon a 2005. évi XXXVI. törvénnyel került kihirdetésre.

¹⁴ Magyarországon a 2004. évi CXVI. törvénnyel került kihirdetésre.

¹⁵ Azáltal azonban, hogy immáron Törökország és Magyarország is ratifikálta az 1970. évi Hágai Egyezményt – azokban a kérdésekben, amelyeket ez az egyezmény szabályoz – ezt az egyezményt kell alkalmazni.

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a tisztességes eljárás elve – a pártatlanság és az igazságosság mellett – kiterjed az ésszerű határidő alatt történő döntéshozatalra is. Az ésszerű eljárás időtartama, vagy más szóval a perek időtartama azonban több feltételtől is függ, ezért az időtartam kérdése nem objektívizálható. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével kapcsolatban kialakult esetjog egészen más oldalról, nevezetesen az ember, vagyis az eljárásban félként részt vevő személy oldaláról közelíti meg a problémát. Az Európai Emberi Jogi Bíróság eseti döntéseiből levonható a helyes értelmezés: olyan bírósági szervezetrendszer kell kialakítani, amelyben a bírósággal mint jogi személlyel szemben támasztható, valamint a bírósági szervezettel jogviszonyban álló, mondhatjuk igazságügyi szolgáltatást teljesítő bíró személyével szemben támasztható követelmények azonos alapokra helyezhetők. Ha ugyanis a probléma bírói létszámhiányból, a bírák egyes ügyek elbírálásához szükséges speciális felkészültségének hiányából, vagy a folyamatban lévő ügyszám, sőt az egyes bíróságok közötti leterheltség közötti kirívó különbségből adódik, egyszóval az ítélkezés személyi és tárgyi feltételeinek hiánya okozza az eljárások elhúzódását, úgy a megfelelő intézkedések megtétele alappal várható el és kérhető számon a törvényalkotásra (módosításra) jogosult és egyben köteles államhatalmi szerveken, és e mulasztások az eljárásokban félként részt vevő személyek irányában valóban nem szolgálhatnak az eljárási késedelem kimentésére. (A hivatkozott esetjoggal kapcsolatban lásd részletesen Grád András: A strasburgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Strasbourg Bt., 2005. 283–292. o., a magyarországi polgári perek elhúzódásával kapcsolatos esetjogról pedig lásd Orosz Árpád: A magyarországi polgár perek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, Acta Humana 18. évfolyam, 2007. 4. sz. 3–24. o.)

¹⁷ Forrás: <http://www.sgb.adalet.gov.tr/yrs.html>, Letöltés napja: 2009. 05. 03.

¹⁸ A törvény a Resmi Gazete 2003. január 18-i 24997. számában került kihirdetésre. (Szerzői megjegyzés: a Resmi Gazete a Magyar Közlöny törökországi megfelelője.)

¹⁹ A tanulmány készítéséhez felhasznált jogszabályok, kommentárok, tanulmányok, és a szakkönyvek idézett részeinek török nyelvről magyar nyelvre történt fordításait a tanulmány szerzője készítette.

²⁰ Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yil 2003, Cilt 52, Sayi 3, 20. A szerző az Ankarai Egyetem Jogi Kara Polgári Eljárásjogi Tanszékének docense.

²¹ i. m. 20. o.

²² Idézet a 4787. számú törvény miniszteri indokolásából (forrás: www.adalet.gov.tr)

²³ Vö. Arslan, Ramazan In: Tanriver, Süha: Yargı Örgütü Hukuku, Ders Kitabı, 2. B., Ankara 2001

²⁴ Vö. A családjogi ügyekben eljáró bíróságok létesítéséről, hatásköréről, és eljárásáról szóló 4787. számú törvény 2. cikkének első bekezdésével.

²⁵ Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2003, Cilt 52, Sayı 3, 22.

²⁶ i. m. 23. o.

²⁷ Értelemszerűen, ha egy eljárásban csak egy általános hatáskörű bíróság van, akkor kijelölésre nem kerül sor; kijelölésre tehát akkor van szükség, ha az adott eljárásban több általános hatáskörű bíróság is működik. Ennélfogva a 4787. számú törvény 2. cikkének második bekezdésében elhelyezett szabály arra az esetre vonatkozik, ha egy eljárásban több általános hatáskörű bíróság is van (lásd erről bővebben Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2003, Cilt 52, Sayı 3, 24.).

²⁸ Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2003, Cilt 52, Sayı 3, 25. o.

²⁹ Lásd ezzel kapcsolatban a török ügyvédi kamaráknál regisztrált ügyvédek részére kialakított internetes honlapon (Türk Hukuk Sitesi) közzétett szakmai vita hozzászólásait (forrás: www.turkhukuksitesi.com).

³⁰ Az általános hatáskörű bíróság (asliye hukuk mahkemesi) hatásköre némi magyarázatot igényel: a török bírósági szervezetben az általános hatáskörű, első fokon eljáró bíróság (asliye hukuk mahkemesi) az 5490 új török líra pertárgyértéket meghaladó peres és nemperes eljárásokban jár el, míg a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény szerint az 5490 új török líra pertárgyérték alatti ügyekben (az ügy tárgyától függetlenül) egy külön bíróságként is felfogható másik bíróság jár el (sulh hukuk mahkemesi). A pertárgyértéktől függetlenül ez utóbbi bíróság jár el néhány taxatív meghatározott ügyben is, mint amilyen a bérleti szerződésekből eredő jogviták; míg az előbbi bíróság (asliye hukuk mahkemesi) kizárólagos hatáskörébe tartoznak például a csődeljárások, és az alapítványokkal kapcsolatos eljárások. E két típusú bíróság azonban ugyanazon szinten helyezkedik el, és minden eljárásban, valamint megyeszékhelyen felállításra kerül. Az utóbbi bíróság (sulh hukuk mahkemesi) külön bíróság jellegét az adja, hogy az 1086. számú törvény 8. cikke tételesen felsorolja azokat a pereket, amelyek a pertárgy értékétől függetlenül ennek a bíróságnak a hatáskörébe tartoznak, míg az előbbi bíróság (asliye hukuk mahkemesi) tekintetében az a generális szabály érvényesül, hogy minden olyan ügyben eljár, amely nem tartozik más bíróság hatáskörébe. Mindkét bíróságon egyesbírák járnak el, bár az általános hatáskörű bíróság (asliye hukuk mahkemesi) tekintetében az 1086. számú törvény szerint társasbíráskodásnak kellene érvényesülnie, de egy átmenetinek szánt rendelkezés folytán a tanácsok nem kerültek felállításra e bíróságokon sem, és e helyzet gyakorlatilag mára állandósult. Az eljárás módja tekintetében viszont a törvény szerint és a joggyakorlatban is különbség van: az általános hatáskörű bíróság (asliye hukuk mahkemesi) előtt induló eljárásokban alakszerűségi szabályokhoz kötött, úgynevezett „írásbeli” eljárási rendnek kell megfelelni, míg a külön bíróságként felfogható másik bíróság (sulh hukuk mahkemesi) tekintetében egyszerűbb, formátlanabb eljárási rend érvényesül. (Vö. Gözübüyük, Serif: Hukuka giris ve hukukun temel kavramlari, Sevim Maatbasi, Ankara 1983. 170-173. o.)

³¹ Lásd ezzel kapcsolatban a Törökországban bejegyzett ügyvédek részére kialakított internetes honlapon (Türk Hukuk Sitesi) olvasható ügyvédi hozzászólásokat (forrás: www.turkhukuksitesi.com).

³² Lásd a 31. sorszámú lábjegyzetben adott magyarázatot.

³³ i. m. 34. o.

³⁴ Szerzői megjegyzés: e külön bíróságok török lenevezése: sulh hukuk mahkemesi. A török bírósági szervezet – az

ország földrajzi kiterjedése, valamint a lakosság létszámából adódó ügy mennyiség miatt – meglehetősen tagolt; az általános hatáskörű bíróságok mellett számos külön bíróság került létrehozásra. Egyes külön bíróságok elnevezése csak körülírással fordítható le magyar nyelvre, mert a szó szerinti fordításnak megfelelő elnevezésből nem következne az a speciális hatáskör, amire az adott különbíróság felállításra került, illetőleg az elnevezés még olyan korábbi, rendszerint az oszmáni birodalom időszakából származó jogi szakkifejezés, amelynek a már megreformált mai török nyelvben sincs az adott bíróság hatáskörét tükröző értelme, de az elnevezés az adott bíróságtípusra mégis fennmaradt. Az említett okok miatt ezért azt a megoldást választottam, hogy ott, ahol a szó szerinti fordítás nem fejezi ki az adott külön bíróság hatáskörét, az elnevezés szó szerinti fordítása helyett a hatáskörre utaló körülírással teszem érthetővé az egyes külön bíróságok bírósági hierarchiában betöltött szerepét.

³⁵ A 2001. november 22-én hatályba lépett, 4721. számú Török Polgári Törvénykönyv Második Kötetének 124. és 127. cikke szerint a kiskorúak házasságkötésének engedélyezése tárgyában való döntéshozatal a bíróság hatáskörébe tartozik. (A jogszabály forrása: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4721.html>, a szöveg saját fordítás.)

³⁶ A 2001. november 22-én hatályba lépett, 4721. számú Török Polgári Törvénykönyv Második Kötetének 307. cikke szerint az örökbefogadással kapcsolatos döntések meghozatala a bíróság hatáskörébe tartozik. (A jogszabály forrása: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4721.html>, a szöveg saját fordítás)

³⁷ Vö. i. m. 38. o.

³⁸ i. m. 27. o.

³⁹ i. m. 27. o.

⁴⁰ i. m. 28–29. o.

⁴¹ Szerzői megjegyzés: A tanulmányban elemzett 4787. számú törvény 5. cikkében megjelölt szociális szakember elnevezését magyarra szociálpedagógusként fordítottam. A megfelelő szakkifejezés megtalálásánál figyelemmel voltam arra, hogy Magyarországon a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény hatálya alá tartozó gyermekvédelmi feladatok ellátásával a szociálpedagógusok foglalkoznak. Ennek megfelelően a 4787. számú törvényben szereplő, szociális feladatokat végző szakember jellegét a szükséges szakismeretek körét, a végzett munka jellemzőit tekintve Magyarországon a szociálpedagógus elnevezés fejezi ki a legjobban, ezért e tanulmányban a szociális feladatok ellátásával foglalkozó szakember magyar nyelvű fordításában ezt a kifejezést használom.

⁴² A jogszabály forrása: <http://hukuki.net/kanun/469.13.text.asp>, a szöveg saját fordítás. {Lásd erről a témáról bővebben még Yilmaz, Ejder: Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı, 14. B., Ankara 2002. 90, 130.}

⁴³ Tercan, Erdal: Türk Aile Mahkemeleri, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2003, Cilt 52, Sayı 3, 25.

⁴⁴ i. m. 25. o.

⁴⁵ Lásd a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 177–183. §-ait.

⁴⁶ Farkas József–Kengyel Miklós: Bizonyítás a polgári perben. KJK-KERSZÖV, Budapest 2005. 158. o.

⁴⁷ Bár abban az esetben, ha a bizonyítási eljárásra vonatkozó szabályok a hivatalbóli bizonyítás mellőzésével a felet teszik e tekintetben is az „ügy urává”, akkor a bíró jogai korlátozottak annak eldöntésénél, hogy szükséges-e másik szakvélemény készítése, vagy a szakvélemény felülvizsgálata, mivel ilyen tartalmú végzés meghozatalára csak a bizonyításra köteles fél indítványa nyomán kerülhet sor. Indítvány hiányában ezért a bíró az érdemi döntésre kiható módon csak annak mérlegelésére szorítkozhat, hogy a bizonyításra köteles fél nem tett eleget az őt terhelő bizonyítási kötelezettségnek, mely körülmény miatt a bizonyítatlanság jogkövetkezménye őt terheli.

⁴⁸ Kengyel Miklós megemlíti azonban, hogy a Farkas József által képviselt álláspont szerint a szakértő a bíróság segédje, aki a bíróságnak szakvélemény nyújtásával segítkezik (i.m. 159. o.) A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 166. §-ának (1) bekezdése mindenesetre a szakértői véleményt bizonyítási eszközként definiálja.

⁴⁹ Kengyel Miklós utal arra, hogy egyes nézetek szerint a szakértőre nemcsak valamely tény, vagy körülmény megállapításában, hanem megítélésében is a bíró segítőtársává teszi. Farkas szerint viszont ez az érvelés nem helytálló, a szakértő a bíróságnak csak a szaktudásával állhat segítségére, a tények megítélésénél azonban nem nyújthat segítséget, mert azzal a bírói szabad mérlegelést veszélyeztetné (i. m. 159–160. o.)

⁵⁰ Szerzői megjegyzés: A Tercan-féle tanulmányban hivatkozott 1086. számú törvény a bírósági eljárások szabályairól 1927. június 18-án került kihirdetésre, de azóta már többször módosították. A 275. cikk szövege legutóbb 1981-ben, a 2494. számú törvény 18. cikkével került módosításra. A módosított 275. cikk szerint a bíróság akkor rendel ki szakértőt, ha valamely körülmény értelmezése sajátos vagy műszaki ismereteket igényel. A bírói hivatás gyakorlásához szükséges általános jellegű, valamint jogi szakismeretek alapján megítélhető tények, körülmények értelmezésére azonban szakértő nem rendelhető ki.

(A jogszabály forrása: <http://www.hukuki.net/kanun/275.13.text.asp>, a szöveg saját fordítás.)

⁵¹ Szerzői megjegyzés: A tárgyalt jogi probléma kulcskérdése a használt szakkifejezések tartalmának pontos tisztázása. Mint általában a jogértelmezési problémák esetén tapasztalható, a fogalmak pontos definiálása elengedhetetlen az adott jogintézmény lényegének megragadásához. Egyúttal a fogalmak pontos tartalmának tisztázása az a módszer, ami elvezethet a jogértelmezési problémák megoldásához.

⁵² Szerzői megjegyzés: Tercan nem a szakértőt, hanem az általa készített szakvéleményt tekinti bizonyítási eszköznek. (vö. i. m. 32. o.)

⁵³ i. m. 32. o. Tercan ezzel kapcsolatban – a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény 75. és 213. cikkeire hivatkozással – azt is megjegyzi, hogy alaposan fel kell tárnai a tényállást ahhoz, hogy a bíró helytálló döntésre juthasson.

⁵⁴ i. m. 32. o.

⁵⁵ i. m. 32–33. o.

⁵⁶ Lásd a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény 285. és 417. cikkeit. (A jogszabály forrása: <http://www.hukuki.net/kanun/275.13.text.asp>, a szöveg saját fordítás.)

⁵⁷ Lásd a bírósági eljárás szabályairól szóló 1086. számú törvény 178–186. cikkeit (forrás: <http://www.hukuki.net/kanun/275.13.text.asp>)

⁵⁸ i. m. 41–42. o.

⁵⁹ Szerzői megjegyzés: Az már más kérdés, hogy az 1086. számú törvény 179–180. cikkében foglalt előírásoknak a fél ügyvédi közreműködés nélkül képes-e eleget tenni; más oldalról pedig a bíróságokra mekkora munkaterhet ró a hiányosan benyújtott keresetlevelek (kérelmek) hiányainak pótlására irányuló eljárás. Az írásbeli alak előírása azért is elgondolkodtató, mert Törökországban a közoktatásra vonatkozó jogszabályok tankötelezettségre vonatkozó előírásai és az állam ez irányú erőfeszítései ellenére még napjainkban is magas az analfabétizmus aránya (főleg a Kelet- és Délkelet-Anatóliában született idősebb, valamint középkorú nők között), illetőleg sokan csak az öt évfolyamos úgynevezett „első iskolát” végzik el, tovább azonban nem tanulnak.

⁶⁰ Akintürk, Turgut: Aile Hukuku, Beta Yayinevi, Istanbul 2004. 13.

⁶¹ A török Igazságügyi Minisztérium által feldolgozott legutolsó év, a 2007. év bírósági statisztikai adatai szerint 2007-ben az összes polgári ügy mennyiségéhez (2 397 875 ügy) viszonyítva a családjogi ügyek száma 220 807 ügy volt, mely az összes ügy 9,2%-a (forrás: www.adli-sicil.gov.tr/istatistik-2007, letöltés napja: 2009. 06.08.).

⁶² Lásd az 1997. évi LXVI. törvény 11. §-át.

⁶³ Lásd az 1997. évi LXVI. törvény 11. §-ának (7) bekezdését.

⁶⁴ Vö. Farkas József: Bizonyítás a polgári perben, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1956. 200., valamint Farkas József: X. fejezet: Bizonyítás. In: A polgári perrendtartás magyarázata I. (Szerk. Szilbereky Jenő és Névai László) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 927–928. o.

Herbert Küpper
 egyetemi tanár
 Institut für Ostrecht München

A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.*

4.2.1 Eljárási szabályok

4.2.1.1 Választási eljárás szabályainak alkalmazása

Mivel mind állami szinten, mind önkormányzati szinten a választójog azonos a közvetlen demokráciában való részvételi jogokkal, a választási eljárásjogot¹ nemcsak lehet, hanem célszerű is a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására is alkalmazni. Ezért Magyarországon a népszavazási eljárásjogot nem a Nsztv. tartalmazza, hanem a Ve.² Néhány német tartományban más a kodifikációs helyzet, a lényeg azonban mindenütt érvényesül: a népszavazási eljárás a választási eljárás elvei alapján történik.

Maga a szavazás ugyanazon elvek alapján történik, mint a választási szavazás. Fontos eljárási követelmény, hogy a többes népszavazás – azaz több kérdésben ugyanazon a napon megtartott népszavazások – esetében egy-egy szavazólapon csak egy kérdés szerepelhet³. A választópolgár annyi szavazólapot kap, ahány kérdéstről dönthet a népszavazáson. Így világossá válik, hogy a kérdésekre egymástól függetlenül lehet válaszolni. A német bíróságok azt se fogadják el, hogy össze nem tartozó ügyeket egy kérdéssé egyesítik; ilyenkor két (vagy több) külön kérdést kell aláírásgyűjtésre vagy népszavazásra bocsátani⁴. A magyar gyakorlatban azonban többes népszavazáskor gyakran szoros politikai összefüggésben állnak a tartalmilag független kérdések, amiért elsősorban a nagy átpolitizált többes népszavazásokra az azonos irányú eredmény jellemző; gondoljunk csak az 1989. évi ún. „négy igenes” népszavazásra⁵ vagy a 2008. év márciusában tartott „három igenes” népszavazásra⁶, ahol belső összefüggés nélküli egészségügyi és felsőoktatási kérdésekről kellett döntenie; az indítványozó ellenzék a kérdéseket összekapcsolva belső „összefüggést” teremtett azáltal, hogy mindhárom nimmel a kormánypolitika ellen lehet szavazni.

Az általános választási eljárásjogi elvek érvényesülése azt is jelenti, hogy Németországban a választó-

polgárnak nem kell személyesen elmennie a szavazásra. Ha a szavazás napján távol van lakóhelyétől, akkor szavazatát levél útján is leadhatja, feltéve, hogy az ún. levelezési szavazást (Briefwahl) olyan korán kezdeményezi, hogy a szavazatát tartalmazó levél a választás napján a választási szerveknél van.

4.2.1.2 A választási eljárás után: az aláírásgyűjtés

A választási eljárás elvei csak a népszavazási eljárás második, szavazási részét fedezik: a választók lajstromozása és értesítése, a szavazat leadása körüli teendők, a szavazatok számolása, az eredmény megállapítása és kihirdetése. A népszavazás annyiban tér el a választásoktól, hogy a szavazás előtt a nép képviselői aktív szerepet játszanak. Mivel ennek nincs megfelelője a választási eljárásban, az azt szabályozó előírások csak a népszavazási eljárás keretében léteznek. Ez az aláírásgyűjtő íveket, valamint az aláírásgyűjtését és ellenőrzését érinti.

Mindenütt az aláírásgyűjtést annak megkezdése előtt a hatóságoknál be kell jelenteni. Magyarországon és Németországban a bejelentési kötelezettség eltérő hatással bír. Magyarországon az OVB az aláírásgyűjtés előtt annak törvényszerűségét ellenőrzi⁷. Aztán az aláírások tényleges gyűjtése a kezdeményezők dolga⁸, azaz nemcsak az íveket nekik kell előállítaniuk (előállíttatniuk), hanem a választópolgárokhoz is kell fordulniuk aláírás megadása végett. Ezért az aláírás gyűjtése nemcsak sok pénzt, hanem még több időt igényel a kezdeményezőtől.

A német tartományok az aláírásgyűjtést alapvetően más módon szabályozzák. Az alkotmány- és jogszerűség ellenőrzését követően az állami vagy önkormányzati szerv az állami vagy önkormányzati állampolgári kezdeményezést hivatalosan kihirdeti, és annak következtében az önkormányzatok kötelesek – mind állami, mind önkormányzati kezdeményezésekben – helyiségükben az aláírásgyűjtési íveket úgy kirakni, hogy minden választópolgár probléma nélkül odajárhat és aláírását megadhatja. A magyarországi magán-eljárással szemben a német eljárás hivatalbóli jellegű, a kezdeményezők az ügyük reklámozására és a lakosság tájékoztatására koncentrálnak. Csak Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern és Thüringen tartományok előírásai kifejezetten arról rendelkeznek, hogy a kezdeményezők maguk is gyűjthetnek aláírásokat⁹. Mivel a hivatalbóli eljárás a kezdeményezőtől nem igényeli idejük befektetését, a komolytalan és minimális támogatottságot sem élvező kezdeményezések kiszűréséről különösen kell gondoskodni. A vonatkozó részletes rendelkezések tartományonként eltérnek egymástól, de lényegében két modellt azonosítható.

Közös vonás, hogy az állampolgári kezdeményezés szándékát be kell jelenteni. Állami szinten a bel-

* A tanulmány I. része a Jura 2009. 1. számában jelent meg.

ügyminisztérium¹⁰, a kormány¹¹, a parlament elnöke¹² vagy a tartományi választási igazgató¹³ a bejelentést elfogadó szerv; helyi szinten a kép még átláthatatlannabb. Ebből a bejelentésből (amely a legtöbb német törvény koncepciója szerint nem bejelentés, hanem az állampolgári kezdeményezés megtartására irányuló kérvény) csak akkor lesz aláírásgyűjtés, ha a kérdés bizonyos támogatottságot élvez. Ezt a támogatottságot a legtöbb tartományban az aláírások számán mérik: a bejelentést támogató aláírások számának minimális értéket kell túlhaladnia. A poén abban van, hogy ez a minimális érték az érvényes kezdeményezésnek csak egy töredéke¹⁴. Ennek következtében maguknak a kezdeményezőknek csak viszonylag kevés aláírást kell személyes munkában gyűjteniük. E küszöb elérését követően az állam a további aláírásgyűjtést saját ügyévé teszi és megszervezi.

Néhány tartományban az állampolgári kezdeményezés csak akkor tartható, ha abban a kérdésben már érvényes népi kezdeményezést tartottak, a parlament azonban ennek a kezdeményezésnek nem felelt meg (háromlépcsős eljárás)¹⁵. Ebben a változatban a népi kezdeményezés érvényességi szintjének az elérése mutatja, hogy a kérdés a nép körében annyi támogatást kap, hogy az érdemes állampolgári kezdeményezést hivatalból megszervezni.

Ha a bejelentést az aláírások kellő számával vagy előző népi kezdeményezés alapján nyújtják be, az eljárás tárgyát képező törvény- vagy más jellegű javaslat jogszerűségének ellenőrzésére kerül sor¹⁶. Ennek alapján az adott állami vagy önkormányzati szerv az állampolgári kezdeményezést megengedi, és ezzel a határozattal az eljárás hivatalbóli állami vagy önkormányzati eljárássá válik. Az állam vagy az önkormányzat semleges módon az aláírásgyűjtés tényéről értesíti a lakosságot. A semlegesség az eljárás fontos eleme, hiszen az állami és önkormányzati hatóságok kizárólag a szervezeti keretet biztosítja, mialatt az ügy reklámozása, a lakosság meggyőzése és akaratának képzése kizárólag a kezdeményezőket illeti (és terheli). Az aláírásgyűjtési íveket a helyi önkormányzatok hivatalos helyiségükben rakják ki úgy, hogy az általános nyitvatartási idő alatt minden választópolgár könnyen odaérhet, és nehézség nélkül adhatja aláírását. A legtöbb tartományban a helyi önkormányzat szavazatleadáskor a helyi választójegyzék alapján a választójogosultságot ellenőrzi. Néhány tartomány kifejezett törvényi rendelkezése alapján az aláírásgyűjtő ívek előállítására és önkormányzatokhoz juttatására a kezdeményezők feladata¹⁷, de ezekben a tartományokban is az aláírásgyűjtéssel járó munkát a helyi önkormányzatok az ívek kirakása útján végzik.

Ez a német megoldás a kezdeményezők számára nagyon megkönnyíti az egyszer indult kezdeménye-

zés lebonyolítását. A magyar és a német modellek a kezdeményezőket különböző módon terhelik. Az eljárásra bocsátható kérdés megfogalmazása Magyarországon viszonylag könnyű feladat, amelyet elvileg mindenki végezhet. Az aláírásgyűjtéssel járó munka a kezdeményezők számára nagy anyagi és szervezési terhelést jelent. Ezzel ellentétben a német kezdeményezőnek sok munkát az eljárásra bocsátandó kérdésbe kell fektetnie, hiszen kizárólag kidolgozott, indokolással és többnyire finanszírozási koncepcióval ellátott törvényjavaslat felel meg az alaki feltételeknek. Aki átugorja ezt az akadályt és a viszonylag könnyen teljesíthető minimális aláírásszámnak megfelel, attól az állam már nem követeli, hogy maga gyűjtsön aláírásokat az utcában – bár több tartományban gyűjthet, ha akar, és ha nem bízik a hatóságok semlegességében vagy hatékonyságában.

A magyar kezdeményező azonban valóban utcában áll. Az aláírásgyűjtést közterületen folytathatja, és az önkormányzat közterület-használati díjat nem igényelhet, mert a közvetlen demokrácia közérdekű tevékenység. Az aláírásgyűjtés tilos munkahelyeken, tömegközlekedési eszközön és hivatali helyiségekben (Ve. 118. §, 48. §). Németországban azonban az önkormányzati szervek az íveket hivatalos helyen rakják ki. Csak azokban a tartományokban, ahol a kezdeményezők szabadon is gyűjthetnek aláírásokat¹⁸, az arra megengedett helyiségek kérdése merül fel. A kezdeményezők főleg a közterületet használhatják. A munkahelyi gyűjtésről Németországban az adott munkaadó dönt; csak közjogi munkaadók helyiségeiben az államot terhelő semlegességi köteletség miatt tilos az aláírásgyűjtés. A munkahelyekkel kapcsolatos különbség azzal magyarázható, hogy Magyarországon a munkahelyek a pártállam idejében a politikai propaganda színhelyei voltak, ezért a rendszerváltás során a munkahelyek alapos depolitizálására került sor. Németországban azonban a magáncég politikai tevékenységet tűrhet vagy akár ösztönözhet is. A gyakorlatban a magánjogi munkaadók leginkább szakszervezetek politikai tevékenységét tűrik, mialatt más jellegű politizálást – nem utolsósorban az üzemi béke miatt – tiltanak.

A német eljárásokban általános követelmény, hogy a kezdeményezők korlátozott számú meghatalmazottakat kötelesek megnevezni¹⁹. Ez az ún. „Vertrauensperson“ (bizalmi személy) a továbbiakban a hatóságok egyetlen tárgyalási partnere. A Vertrauensperson intézménye az eljárási egyszerűsítést szolgálja (koncentrációs elv), ami ezért is szükséges, mert Németországban a kezdeményezések mögött gyakran számos egyén és egyesület áll. A hatóságok részéről ez a központosítás az eljárást kezelhetővé teszi, és a jogorvoslatok szempontjából is a helyzet sokkal áttekinthetőbb (pl. a határidők betartása

kérdésében), ha a feltételek meglétét csak egy vagy néhány személy esetében kell ellenőrizni.

4.2.2 Időpontok

A népszavazás időpontjára nézve különböző szabályok léteznek. Egyrészt majdnem mindenütt határidők vannak. Ezek biztosítják, hogy az állampolgári kezdeményezés eredményes befejezése után hamarosan sor kerül a népszavazás megtartására²⁰. Az állami szerveknek ne legyen lehetőségük az általuk nem támogatott kezdeményezés elhúzására. Előfordulnak minimális határidők is. Sachsen tartományban az állampolgári kezdeményezés és a népszavazás között legalább három hónapnak el kell telnie, ez az időszak „a népszavazás tárgyáról való közinformációt és vitát szolgálja” és csak a kezdeményező beleegyezésével rövidíthető²¹. A határidők módosítására kerülhet sor annak érdekében, hogy több népszavazást ugyanazon a napon tartsanak²²; így a közvetlen demokráciával járó költségeket lehet csökkenteni.

A legtöbb német tartományban népszavazást csak vasárnapra vagy munkaszüneti napra lehet kitűzni²³. Ezt azért írják elő, mert Németországban választásokat is csak vasárnap (vagy nagyon ritkán állami ünnepen) tartanak. Magyarországon azonban Ve. 4. § (1) bek. 2. mondata írja elő, hogy a választás vagy népszavazás napja ne essen nemzeti ünnepre vagy munkaszüneti napra, beleértve az azt megelőző és követő napot is. Bayern tartományban „az állampolgári kezdeményezésről tartandó népszavazásokra általában tavasszal vagy ősszel kerül sor”²⁴. „Általában” azt jelenti, hogy kivételek jogilag megengedettek; az idézett alkotmányos rendelkezés következményeképpen az említett tartományi határidők viszonylag hosszúak²⁵. A nyári szabadság idejében általában nem lehet tartani népszavazást, és az aláírásgyűjtési határidőbe ezeket a heteket nem számítják be²⁶.

Eltérők a szabályozások abban a kérdésben, hogy aláírásgyűjtés és népszavazás tartható-e a parlamenti vagy önkormányzati választásokhoz közeli időpontban. A magyar válasz negatív: sem a választás napján, sem az azt megelőző és követő 41 nap alatt nem lehet népszavazást tartani²⁷, és ezalatt az idő alatt az aláírásgyűjtés is tilos²⁸. Ezt a modellt számos német tartomány követi azzal az eltéréssel, hogy a legtöbbször választott szünetelési időszak nem 41 nap, hanem egy hónap²⁹. A választások és a közvetlen demokrácia időbeli elválasztásának az az oka, hogy a két döntés ne befolyásolja egymást. Különben az a veszély fenyeget, hogy a népszavazásban a választók nem az ügyre tekintettel, hanem általános pártpolitikai preferenciájuk szerint voksolnak; másrészt nagyon emocionális témájú népszavazás

a választót a képvisleti szerv választásában is befolyásolhatja.

Vannak azonban ellentétes példák is. A most tárgyalás alatt álló hamburgi törvényjavaslat azt tartalmazza, hogy népszavazást – ha lehet – általános választások napjára kell kitűzni. Ezt a rendelkezést azzal indokolják, hogy ez magasabb részvételi arányhoz vezethet. A német népszavazásokra általában alacsony részvétel jellemző; kivételek főleg helyi szinten előfordulnak. Így a küszöbértékek miatt érvényes népszavazások ritkaszámba mennek. Ha az emberek – így a hamburgi törvényjavaslat mögött álló érvelés – amúgyis elmennek szavazni, mert általános választás van, akkor nagyobb az esély, hogy a népszavazásban is részt vesznek. Ezért a nép részvételét visszaszorítani szándékozó hamburgi kormánypárt 2004-ben úgy próbálta módosítani a vonatkozó törvényt, hogy népszavazást már ne lehessen az általános választások napján tartani; a tartományi alkotmánybíróság ezt a módosítást megsemmisítette, mert az alkotmány az azonos időpontot lehetővé teszi³⁰.

4.2.3 Küszöbértékek

Mindenütt a jog a nép döntésének érvényes létrejöttét bizonyos küszöbértékekhez köti. Ezek a küszöbértékek egyrészt a részvételi arányt, másrészt a leadott szavazatokhoz viszonyított többséget érintik. A részvételi arány – a magyar törvény nyelvén: az érvényesség³¹ – biztosítani hivatott, hogy aktív kisebbség ne domináljon a passzív többség felett, azaz hogy a döntött kérdés legalább minimális támogatottságot élvezzen a nép körében. A többségi küszöbértékek – azaz az eredményesség³² – a többségi demokrácia elvét a közvetlen demokráciában is érvényesítik.

Egy német tartomány, valamint a magyar Ötv. az említett kettős küszöbrendszert használja: a népszavazás csak bizonyos részvételi arány elérése esetében érvényes, és a szavazók többségi támogatása esetében az érvényes népszavazás eredményes is. A minimális részvételi arány Rheinland-Pfalz tartományban a választópolgárok egynegyede³³, a magyar önkormányzatokban sokkal magasabb – majdnem prohibítív – küszöb érvényesül, mert itt a választópolgárok felének a részvétele szükséges a szavazás érvényességéhez³⁴. A részvételi arány céljához, azaz az ügy bizonyos támogatottságának bizonyításához mérve a magyar küszöbérték aránytalanul magasnak tűnik.

Az újabb szabályozások már nem a kettős rendszerhez folyamodnak, hanem az igenlő szavazatokra nézve két követelményt fogalmaznak meg: egyrészt az igen-szavazatok a leadott szavazatok többségét képezik (többség-elv), másrészt az igen-szavazatok a választópolgárok összlétszámához viszonyított minimális arányt tegyék ki. Ez a szabály a minimális

támogatottságot nem a részvételen, hanem az összes választópolgárhoz viszonyított küszöbértéken méri. Ez a szabályozás célszerűbb, mert közelebb áll a támogatottsághoz, mint a részvétel. Az újabb szabályozások szerint a szavazás célját nem támogatók otthon maradhatnak anélkül, hogy így a részvételi minimumot megtorpedózhaják, azaz a távolmaradás nem feltétlenül és automatikusan egy nem-voks értékét kapja. Ha a támogatók elegendő számban elmennek szavazni, akkor eredményes a népszavazás akkor is, ha az összes nem-támogató otthon marad.

Ilyen újabb szabályozás példaképe a magyar Alk. 28/C. § (6) bek.-e, bár az itt alkalmazott minimális támogatottság küszöbe, azaz az összes választópolgár egynegyede, néhány német szabállyal összehasonlítva eléggé magas. A magyar értéknél magasabb küszöböt Saarland tartomány³⁵ használ, ahol az összes választópolgár fele szükséges; ez a küszöb gyakorlatilag elérhetetlen. Az összes választópolgár egyharmada kell Baden-Württemberg és Mecklenburg-Vorpommern tartományokban³⁶. Az említett tartományokra jellemző, hogy az egész szabályozás a népszavazást inkább megakadályozza, mintsem buzdítja a népet közvetlen akaratnyilvánításra. A restriktív tartományok közé tartozik Berlin is, ahol vegyes rendszer található: Ott a minimális részvételi arány 50%; ha a részvétel ez alatt a magas küszöb alatt marad, akkor a szavazás érvényes, ha az összes választópolgár egyharmada a javaslat mellett szavaz³⁷.

A legtöbb német tartományban a küszöbérték ekkora, mint Magyarországon állami szinten: a választópolgárok egynegyede³⁸. Alacsonyabb küszöbértékek léteznek Hamburg tartományban (20%)³⁹ és főleg Nordrhein-Westfalen tartományban (15%)⁴⁰.

Még liberálisabb megoldás, hogy a népszavazás eredményes, ha az érvényes szavazatok fele a javaslat mellett voksol anélkül, hogy az igen-szavazatoknak az összes választópolgárhoz viszonyított küszöbértéket túl kell haladniuk. Kvórum nélkül szavazhatnak a választópolgárok Bayern, Hessen és Sachsen tartományokban⁴¹. Általános jelenség, hogy a múlt években a küszöbértékeket csökkentették, vagy magasabb küszöbről alacsonyabbra⁴², vagy egyáltalán törölték a fennálló küszöböket⁴³.

Az alkotmány népszavazással történő módosítására általában szigorúbb feltételek érvényesek. Ez főleg az összes választópolgár számához viszonyított arányt érinti; a legtöbb tartomány szabályozása az összes választópolgár felét követeli⁴⁴. Számos tartomány ezen kívül a többségi arányt is emeli: alkotmánymódosításra kell a leadott szavazatok kétharmados többsége⁴⁵. Néhány tartomány a parlament feloszlását is az általános törvényhozásnál szigorúbb feltételekhez köti.

4.3 A döntés hatása és megváltoztathatósága

A nép döntése és a népképviselői szerv döntéshozatala között strukturális különbség van. A népszavazási aktusával akaratát csak egy adott kérdésre mondja ki. A nép döntései alkalmi jellegűek és nagyon korlátolt terjedelműek, azaz kivételesek. Ezzel szemben a népképviselői szerv munkája folyamatos, amiért döntései potenciálisan bármikor bármilyen kérdést érinthetnek. Ezért a népképviselői döntéshozatal folyamatos és – a szerv hatáskörén belül – egyetemleges⁴⁶. Következésképpen az állam vagy az önkormányzat mindennapos döntési munkáját kizárólag a népképviselői szerv láthatja el; ezt nem lehet a nép kezébe adni⁴⁷. Ilyen értelemben az Alkotmánybíróság helyesen állapította meg, hogy „a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselő”⁴⁸. Ezekből a struktúrából adódik⁴⁹, hogy a nép döntése csak akkor érvényesülhet, ha az érintett kérdésben elsőbbséget élvez a népképviselői szerv esetleg ellentmondó aktusával szemben⁵⁰. Különben a népképviselői szerv a népszavazást követő ülésén a népszavazással ellentétes döntést hozhatna, és így a népi akarat érvényesülését megghiúsíthatná. A folyamatos munkával járó előnyt kell ellensúlyozni. Ezért a közvetlen demokrácia csak úgy működhet, hogy a nép akaratát a parlament vagy képviselő-testület akaratával, aktusaival szemben elsőbbséget élvez. Ez az elsőbbség nemcsak az akaratnyilvánítás időpontjában állhat fenn, hanem az érvényes népszavazásnak a parlamentet vagy a képviselő-testület bizonyos ideig kötnie kell abban az értelemben, hogy a népképviselői szerv a népszavazással ellentétes határozatot nem hozhat⁵¹. Ez az időszak azonban nem tarthat örökké, mert ez túl rugalmatlanná tenné az állami vagy önkormányzati politikát. A magyar Alkotmánybíróság ezt a strukturális viszonyt úgy írta le: „a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül”⁵². Ezért a jog feladata, hogy a népszavazás elsőbbségét biztosítsa a népképviselői szerv döntéseivel szemben, és hogy azt az időszakot állapítsa meg, amely alatt fennáll ez a kötőerő az állami és önkormányzati szervekkel, valamint esetleg magával a néppel szemben is.

Ezek a kérdések csak az ügydöntő népszavazással kapcsolatban merülnek fel. Az ún. konzultatív – a magyar Alk. 28/C. § (1) bek.-e szerint: véleménynyilvánítás céljából elrendelt – népszavazás az állami vagy önkormányzati szerveket nem kötelezi semmire⁵³. Hatása főleg politikai jellegű, jogilag azonban a népképviselői szerv (vagy adott esetben hatáskörrel rendelkező más hatóság) a konzultatív

népszavazás eredményétől szabadon eltérhet. Az ügyszó döntő és a konzultatív népszavazás párhuzama főleg a magyar országos népszavazási rendszerre jellemző; ha nem a nép követel ügyszó döntő népszavazást, a népszavazás módjáról az Országgyűlés dönt⁵⁴. A magyar önkormányzatokban⁵⁵, valamint a német tartományokban csak az ügyszó döntő népszavazás létezik. Ezért a német jog a „Volksentscheid“ (népi döntés) fogalmat használhatja: ez a fogalom csak ügyszó döntő népszavazásokra vonatkozhat, de mivel konzultatív népszavazás nem létezik, a „népi döntés“ fogalma helytálló.

Az utólagos ügyszó döntő népszavazás esetében a népszavazás hatása világos: a nép a parlament által már elfogadott törvényt megerősíti, amire a kihirdetési eljárás kezdődhet. Ezzel kapcsolatban az Alk. 26. § (6) bek.-e garanciális jellegű⁵⁶, mert a köztársasági elnök a törvényt csak akkor írhatja alá, ha a nép azt megerősítette; ellenkező esetben nem lehet törvény az Országgyűlés határozatából. Az utólagos népszavazás esetében ezért csak a feltett kérdések második érdekese: a nép megerősítése meddig akadályozza meg az így létrejött törvény módosítását?

4.3.1 A nép döntésének jogi természete és hatása

A két országban eredményes népszavazás során létrejövő döntés eltérő joghatással bír. Az egyszerűbb modell Németország összes tartományában érvényesül. Itt a nép döntése a parlament döntésével azonos hatású: maga az eredményes népszavazás a törvényt úgy alkotja, mint az eredményes parlamenti szavazás. A szavazás után a parlament elnöke az elfogadott törvényjavaslatot írja alá, és a törvény a szokásos módon kerül kihirdetésre (egylépcsős normaalkotási eljárás). Ez a modell a német tartományokban ezért működhet, mert a népszavazás tárgya csak kidolgozott törvényjavaslat lehet⁵⁷. Ezt a nép ugyanúgy megszavazhatja, mint a parlament. Mivel a nép döntése ugyanolyan hatással rendelkezik, mint a parlamenté, az elsőbbség nem jelent problémát Németországban: a nép és a parlament döntései egyenrangúak⁵⁸. Ezért Németországban csak a módosítási tilalom időszakát kell szabályozni. Hasonló módon helyi szinten a népszavazás hatása azonos a képviselő-testületi határozatával⁵⁹.

A magyar Alkotmány 19. § (3) bek. b) pontja, 25. § (2) bek.-e, 28/C. § (3) bek.-e más elképzeléseken alapul. A nép döntése nem helyettesíti az Országgyűlést, hanem kötelezi az Országgyűlést megfelelő törvény alkotására, és pedig „haladéktalanul“ (kétlépcsős normaalkotási eljárás)⁶⁰. Az Országgyűlés törvényalkotási monopóliuma ép marad, de az Országgyűlés eredményes népszavazás esetében nem dönthet szabadon. Az Országgyűlésnek van azonban értelmezési mozgáster. A magyar szabályozás sok,

a német jogban ismeretlen problémát vet fel. Először Németországban a népszavazás törvényalkotási hatása fegyelmező hatást gyakorol a potenciális kezdeményezőkre: csak kidolgozott, elfogadóképes törvényjavaslat kerülhet a nép elé. A velezáró előnyökről és hátrányokról már esett szó. Magyarországon a népszavazás tárgya általános jellegű, részletekben sokféleképpen értelmezhető kérdés lehet, amelyből egyértelmű jogalkotási kötelezettség alig vonható le. Még a kötelezettségét hűen teljesíteni akaró Országgyűlés számára a feltett kérdés miatt nehéz lehet a népakarat megismerése⁶¹. Másodszor a német parlamenti képviselők nem a népi akarat „végrehajtói“, nem kerülnek olyan helyzetbe, hogy a nép kötelezi őket olyan szavazási magatartásra, amely adott esetben ellentétes lehet meggyőződésükkel. A magyar képviselő nem élvezi ugyanezt a lelkiismereti garanciát, mint a német kollégája⁶², de Magyarországon is sérelmet szenvedhet a képviselői szabadság⁶³. Ráadásul Alk. 28/C. § (3) bek.-e az Országgyűlést, mint szervet kötelezi, azonban nem az egyedi képviselőt, legalább nem kifejezetten. Mivel az Országgyűlés mint szerv a jelenlevő képviselők felének a szavazatával alkothat törvényt, minden egyes képviselő arra hivatkozhat, hogy az Országgyűlés szerve kötelezettségének teljesítéséhez pont az ő szavazata nem kell, amiért ő meggyőződéséhez hűen az ügyszó döntő népszavazás során meghatározott törvény ellen szavaz. Ha a képviselők nagyobb száma (vagy kétharmados törvény esetében kisebb száma is elegendő) így viselkedik – legyen személyi meggyőződésük, legyen a pártjuk álláspontja alapján – az Országgyűlés nem képes a nép akaratának eleget tenni. Ebből adódik a harmadik probléma. Mi történik, ha az Országgyűlés kötelezettségének nem felel meg, azaz ha a népszavazás által elrendelt törvényt nem alkotja, vagy nem úgy, ahogyan a nép akarja? Az Alkotmányból minden kényszerítő eszköz hiányzik. Ez a probléma nem a népszavazás sajátossága, hanem mindig előfordul, ha más szerv az Országgyűlést kötelezheti⁶⁴: ez a szerv, pl. a nép vagy az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés köteletségét állapíthatja meg, de az annak nem engedelmesséző Országgyűlést nem lehet kényszeríteni. Ezen kívül a mulasztásos Országgyűlés döntését helyettesítő eljárás sem létezik. Ahogyan látjuk, a magyar jogban már az első kérdés: hogyan érvényesülhet a nép akarat a népképviselői szervvel szemben, nagyon problémás.

A két vázolt modell között a német a jobb, mert kevesebb problémát vet fel és eljárásilag is egyszerűbb: a nép döntésével befejeződik a törvényalkotási eljárás, mialatt a magyar kétlépcsős rendszerben az Országgyűlésnek még cselekednie kell. Ráadásul elvi alapon a német megoldás jobban megfelel a nép-

szuverenitásnak, mert a nép valóban „közvetlenül gyakorolja” a közhatalmat.

4.3.2 A megváltoztatási tilalom időszaka (moratórium)

A nép akarata leginkább érvényesülhet, ha bizonyos ideig köti a népképviselői szervet. Ez utóbbi, folyamatos munkája miatt, bármikor módosíthatná, vagy éppen hatályon kívül helyezhetné a nép döntését. Ezért fontos, hogy a népképviselői szerv a nép döntését egy ideig köteles tiszteletben tartani. Ezen moratórium időszaka ne legyen túl hosszú, mert különben az állami vagy önkormányzati normaalkotás túl rugalmatlanná válna, és a népképviselői szerv már nem tudna megfelelően reagálni a körülményekben bekövetkező változásokra. A közvetlen demokrácia értelme nem a jogrendszer megkövülésében áll.

Néhány tartomány joga a nép által hozott döntést nemcsak a népképviselői szerv ellen védi, hanem a nép ellen is. Ez azt jelenti, hogy bizonyos időkereten belül az adott tárgyban újabb népi kezdeményezés és állampolgári kezdeményezés tilos⁶⁵. Ilyen tilalmak értelme az állami vagy önkormányzati akaratképzés megbízhatósága, kiszámíthatósága. Ha állami vagy önkormányzati szerv – beleértve a népet – normatív akaratát egyszer nyilvánította, akkor az így létrejött jogszabály hatályának alávetett polgár e norma stabilitásában bízhat. Ezt követeli többek között a jogállamiság is⁶⁶. Ráadásul a népi újakezdeményezés tilalma a néptől követeli, hogy felelősséget viseljen saját döntésért. Maradjon az egyszer hozott döntésénél, legalább bizonyos ideig, és ne tétovázzék kedve szerint napról napra különböző döntési alternatívák között. A népi újakezdeményezés időszaki tilalmával járó hátrányokat a bevezetésben említett drezdai népszavazás mutatja: a nép döntését a tények tökéletlen ismerése alapján hozta. Ez a teljes tényállás ismertté válását követően is megtartotta kötő erejét az önkormányzatra és a népre nézve.

Magyarországon eredményes ügydöntő népszavazás az Nsztv. 8. § (1) bek.-e 1. mondata értelmében az Országgyűlésre három évig kötelező. Ebben az előírásban csak az időtartam világos, a kötelező hatás többi kérdése azonban nem. Főleg az a tény, hogy Magyarországon népszavazás többféle értelmezésre lehetőséget adó kérdésekről tartható, az eredményes népszavazás tárgyi kötőerejét bizonytalanná teszi. Tegyük fel, hogy a már idézett kérdésben: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a földterület megművelőjét illesse meg első helyen elővásárlási jog termőföld vásárlása esetén?”⁶⁷ tartott eredményes ügydöntő népszavazás alapján az Országgyűlés dologi hatású elővásárlási jogot rögzít törvényben. Tegyük fel tovább, hogy a háromévi tilalmi időszakon belül a tervezett új Ptk. kerül elfogadásra, amely az elővásárlási jogot kizá-

rólag kötelmi jogként szabályozza. Most mi legyen: A népszavazás megtiltja-e, hogy az elővásárlási jog koncepcionális újragondolása a népszavazás alapján létrehozott elővásárlási jogra is kihat? Ez azt jelentené, hogy a termőföldre vonatkozó elővásárlási jognak dologi jellegűnek kell maradnia, mialatt a magyar jogrendszer egyébként csak kötelmi természetű elővásárlási jogot ismer. Felmerülnek további kérdések is. A háromévi időszakban történő törvénymódosítás esetében különbséget kell tenni olyan módosítás között, amelyet már eleinte is lehetett volna elfogadni a népszavazást végrehajtó törvényként, és olyan módosítás között, amely már nem áll a népszavazásban kifejezésre jutó népi akarat talaján? Ha ezt elfogadjuk: ki dönt arról, hogy a módosítás összeegyeztethető-e a népszavazás tartalmával? Az Alkotmánybíróság alkalmas-e ilyen értelmezési munkára? Vagy ezen problémák elkerülése érdekében legyen tilos minden módosítás, éspedig az is, amely a népszavazás értelmezési keretén belül marad?

Németországban mindezek a kérdések nem merülhetnek fel, mert állami szinten egyetlen tartomány jogrendszere sem mond ki moratóriumot⁶⁸. Miután a nép törvényt fogadott el, ezt a törvényt mindenütt a tartományi parlament rögtön a szokásos eljárásban módosíthatja, vagy hatályon kívül helyezheti. A parlament egyetlen jogi korlátját az állami szervek közötti jóhiszemű joggyakorlás követelménye (az ún. *Organtreue*) képezi. Ez azt jelenti, hogy a parlamentnek mérlegelnie kell, hogy a szóban forgó törvényt a nép megalkotta és adott esetben az alkotására nemrégén került sor. Ha a törvény módosítása vagy hatályon kívül helyezése mellett jó érvek szólnak (amit az alkotmánybíróság „*Organtreue*” címén ellenőrizhet), a parlament úgy határozhat⁶⁹. Ezen kívül csak a politikai kultúra akadályozhatja meg, hogy a parlament a választók akaratát ilyen nyilvános módon semmibe vegye. A bevezetésben említett 2008. évi hamburgi választások mutatták, hogy a választók készek megbüntetni a nép akaratán magukat túltevő politikai erőket. A legtöbb tartomány népszavazási törvénye előírja, hogy a törvény bevezető része mondja ki, hogy ezt a törvényt a nép fogadta el. Ily módon mindenki számára világos, hogy a parlament a nép akaratán nyugvó jogszabályhoz hozzányúl. Az említett, most tárgyalás alatt álló hamburgi törvényjavaslat kifejezett rendelkezést tartalmaz, hogy népszavazással elfogadott törvényt módosító parlamenti törvényjavaslat ellen a nép népszavazás útján kifogást emelhet. Többféle elképzelés van a kifogásemelési jog időkeretéről, de elvileg még az se kizárt, hogy a nép ezen beleszólási jogosultsága örökké fennáll. Ha ez a hamburgi törvény megszületik, ez egyedülálló szabályozás lenne Németországban.

Bár Németországban a nép alkotta törvény a későbbi parlamenti törvényhozás ellen védelmet nem élvez, néhány tartományban a népszavazással elfogadott törvényt egy ideig újabb népi törvényhozás ellen védik. Hamburg tartományban ilyen törvény módosítása tárgyában a népszavazást követő két év alatt tilos minden népi kezdeményezés, állampolgári kezdeményezés és népszavazás⁷⁰. Több tartományban tilos újabb állampolgári kezdeményezés, ha ugyanabban a kérdéskörben a közelmúltban már érvénytelen állampolgári kezdeményezést tartottak. Ez a tilalmi időszak egy év⁷¹ vagy két év⁷² lehet. Más megoldás, hogy ugyanabban a parlamenti ciklusban tilos az ismétlődő állampolgári kezdeményezés⁷³. Mindezek az előírások a nép döntéseit – beleértve a kezdeményezés érvénytelenségében kifejezést nyerő negatív döntését – a nép ellen védik. Ennek egyik fő indoka a közpénzek kímélése. Az egyszer kudarcot vallott ügyben ne szülessen újabb kiadásokat szükségessé tevő eljárások olyan rövid idő alatt, amelyről feltehető, hogy a nép véleménye nem változott. Az idézett rendelkezések parlamenti kezdeményezés és törvényhozás előtt nem emelnek gátat.

Bár állami szinten egyetlen német tartomány sem rendel el módosítási tilalmi időszakot, helyi szinten számos tartományi önkormányzati törvény a népszavazással elfogadott önkormányzati határozatot képviselő-testületi módosítástól mentesíti. Erre a különbségtételre sem politikai, sem jogtudományos koncepcionális indok nem létezik, hanem azért van, mert így alakult ki. A határidő leggyakrabban három év⁷⁴, de rövidebb tilalmi időszakok is előfordulnak⁷⁵. Különös figyelmet érdemel a bajor „clausula rebus sic stantibus”-szabályozás, amely szerint a tilalmi időszakon belül is újabb állampolgári kezdeményezés indítható, ha „a döntés alapjául szolgáló ténybeli vagy jogi helyzet lényegesen megváltozott”⁷⁶. Ha ilyen rendelkezés Sachsen tartományban létezne, a bevezetésben vázolt drezdai népszavazás esetében a nép a kulturális világörökségre való hatás nyilvánvalóvá válása után újra dönthetett volna; nem kellett volna kivárni az egész három évi tilalmi időszak elteltét. Magyarországon helyi szinten az Ötv. 48. § 1. mondata csak a népi döntés kötelező hatását írja elő, de nem nyilatkozik az időtartamáról. Ezért ezt a kérdést önkormányzati rendeletben lehet és kell szabályozni.

Ezen kívül néhány német tartomány önkormányzati törvényei helyi népszavazás eredményét újabb népi vagy állampolgári kezdeményezés ellen védik; itt is a határidők egy és három év között mozognak. Magyarországon ez a határidő: egy év⁷⁷.

Három tartományban állampolgári kezdeményezést megengedő határozat után a képviselő-testület már nem hozhat a kezdeményezés tárgyának meg-

hiúsítására alkalmas határozatot⁷⁸. Ezzel ellentétben a niedersachseni jog ezt az előzetes tilalmi hatást kifejezetten kizárja⁷⁹.

4.4 Költségviselés

4.4.1 Elvi szempontok

A közvetlen demokrácia a népszuverenitás gyakorlását jelenti és mint ilyen, a köz érdekében áll. A köz érdekében álló eljárásokkal járó költségeket a köznek, azaz az államnak vagy az önkormányzatnak illik viselnie. Amennyiben állami vagy önkormányzati szervek az eljárást lebonyolítják, a közpénzekből történő költségviselés nem jelent problémát, hiszen ezeket a szerveket és tevékenységüket amúgyis az állami vagy önkormányzati költségvetés finanszírozza.

Már nem olyan egyszerű a nép körében induló kezdeményezések finanszírozása. Ha abból indulunk ki, hogy az állampolgári kezdeményezés célja, azaz népszavazás megtartása a köz érdekében áll, akkor annak kezdeményezésével járó költségeket is a köznek illik fedeznie. Kérdőív kidolgozása és előállítás, valamint aláírások gyűjtése komoly, az egyén teherbíró képességét túlhaladó kiadásokat okozhat.

Másrészt a frivol kezdeményezésekről már esett szó. Ha a közvetlen demokrácia keretében döntésre bocsátandó ügy olyan komolytalan, vagy olyan kevés ember érdeklődésére tehet szert, hogy a nép elé terjesztése a közvetlen demokráciával való visszaélésnek fogható fel, akkor a közpénzekből való költségtérítés erkölcsi és esetleg jogi jogosultsága igen kérdéses lehet. Az ingyen-sör ügyben Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában⁸⁰ pont ezt a kérdést vette fel: Elvárható-e az adófizetőtől, hogy eleinte komolyan nem szánt kezdeményezés által okozott költségeket viseljen vagy térítsen?

Demokratikus rendszerben a felvett kérdésre adott válasz nemleges is lehet. Ha az alkotmányozó vagy a törvényhozó úgy dönt, hogy „komolytalan” kezdeményezéseket nem finanszíroz, több problémát kell megoldania. Először normatív szinten a komolytalanat a komolytól el kell határolnia. Ezzel kapcsolatban a komoly kezdeményezés küszöbe nem lehet olyan magas, hogy alig érhető el, mert akkor a potenciális kezdeményezők attól félnek, hogy ők maguk kötelesek lesznek a költségek viselésére, és ez sok embert riaszthat vissza – főleg szerény anyagi háttérrel rendelkező embereket, akik számára az aláírás-gyűjtés az egyetlen eszköz lehet avégett, hogy a politikai nyilvánossághoz fordulhassanak, hiszen olyan emberek pénz és esetleg műveltség híján álláspontjukat alig juttathatják el a médiába. Második kényes kérdés, hogy konkrét esetben ki jogosult az adott ügy komoly vagy komolytalan jellegéről dön-

teni? Ha politikai szerv mint pl. a népképviselői szerv, a kormány vagy a polgármester hozza ezt a döntést, félő, hogy döntését politikai okok befolyásolják, pl. úgy, hogy a döntő szerv a neki kellemetlen kezdeményezést komolytalannak minősíti, ami ezen döntési hatáskörrel való visszaélést jelentene. Ezért célszerű a döntési hatáskört politikailag semleges, a kezdeményezésben felvett kérdés eldöntésében nem érdekelt szervre telepíteni.

4.4.2 A magyar szabályozás (hiánya)

A magyar szabályozás viszonylag egyértelmű: az állami szervek költségeit az állam viseli⁸¹, az önkormányzati szervek költségeit – kevés kivétellel⁸² – az önkormányzat. A népi vagy állampolgári kezdeményezés keretében aláírásokat gyűjtő választópolgárok a velejáró anyagi terheket – a költségterítést elrendelő vagy lehetővé tehető jogszabály híján – maguk viselik.

Elvi megfontolások alapján ez a magyar megoldás igazságtalannak tűnhet, mert a közérdekben vállalt költségeket közpénzekből illik fedezni. A bevezetésben azonban már arról esett szó, hogy a jelen helyzetben a magyar jognak megszigorító, a kezdeményezések nagy számát fékező szabályokra van szüksége. Az állami vagy önkormányzati költségterítés azonban az ellenkező, azaz ösztönző irányba hatna. Ráadásul a magyar szabályozásban nem merül fel az a kérdés, hogyan lehet jogi különbséget tenni a komoly és a komolytalan kezdeményezés között.

4.4.3 Költségterítés Németországban

Németországban a helyzet tartományonként eltérő. Ezért itt csak néhány általános vonást lehet leírni. Niedersachsen és Schleswig-Holstein alkotmányai állampolgári kezdeményezés esetében költségterítést helyeznek kilátásba⁸³. Sachsen és Sachsen-Anhalt tartományok a költségterítés szabályozását törvénybe utalja⁸⁴, és ezt csak úgy lehet értelmezni, hogy a végrehajtó törvénynek legalább minimális költségterítést kell nyújtania.

Mindenütt a hivatalbóli eljárás a kezdeményezőket terhelő költségeket nagyon csökkenti. Maradnak a törvényjavaslat kidolgozásával, az aláírásgyűjtési ívek előállításával és az önkormányzatokhoz elküldésével, az ügy reklámozásával és a róla való tájékoztatással, valamint a minimális aláírásszám gyűjtésével⁸⁵ kapcsolatos kiadások. Ezek is magasak lehetnek, főleg azért, mert elfogadóképes törvényjavaslat kidolgozása szakértők bevonása nélkül nem oldható meg, még a hivatalosan nyújtandó tanácsadással sem. Ezért a német modellben is visszariasztó hatású költségek merülhetnek fel.

Néhány tartományban maga a nép dönt a költségterítés tényéről és mértékéről. Az említett

niedersachseni és schleswig-holsteini alkotmányos rendelkezések a költségterítés feltételeként az állampolgári kezdeményezés érvényességét nevezi. Ha az aláírások száma olyan alacsony, hogy az érvényesség küszöbét – Niedersachsen tartományban a választópolgárok 10%-át, Schleswig-Holstein tartományban a választópolgárok 5%-át – nem éri el, akkor az ügy közérdeklődés híján közpénzekből történő finanszírozást nem érdemel. Ellenkező esetben azonban az ügy közérdekűnek számít, és költségterítésnek van helye. A szászországi népszavazási törvény⁸⁶ is a költségterítést a részvételi arányhoz közi. Itt azonban az állam a kezdeményezőknél aláírásoként 0,51 €-t térít, a külső határt 450 000 aláírásnál szabja. Ez azt jelenti, hogy a maximális költségterítés 229 500,- € akkor is, ha több mint 450 000 választópolgár aláírja a kezdeményezést.

Koncepcionális szempontból ezek a szabályok jól sikerültek. A költségterítésről való döntést anyagi kritériumból eljárási szabállyá átvértékelték, és a döntést hozó eljárási cselekményeket maga a nép fogatosítja. Így a kezdeményezés „komoly” jellegének kérdésében más érdekelt állami vagy önkormányzati szerv nem folyamodhat manipulációhoz. A részvételi arány alkalmas indikátor⁸⁷. Az olyan szabályozás hátrányos, amely a kezdeményezők számára bizonytalanságot teremt. Az eljárás végéig nem tudják, részesülnek-e költségterítésben vagy sem. Ezt a bizonytalanságot a magyar kezdeményezők nem ismerik: tudják, hogy a felmerülő költségeket maguknak kell viselniük.

4.5 A jogszerűség biztosítása és a jogorvoslati rendszer

A nép a pouvoir constitué egy részét képezi és ezért köteles betartani az alkotmányt, a törvényeket és a többi jogszabályt is. Csak ha a nép pouvoir constituent-ként forradalmi úton új alkotmányt alkot, nincs alávetve a jognak⁸⁸. A közvetlen demokráciának nem-forradalmi formái, azaz a népi kezdeményezés, az állampolgári kezdeményezés, valamint a népszavazás a jog keretében folynak. Ezért – Rousseau gondolatvilágával ellentétben⁸⁹ – elképzelhető, hogy a nép cselekménye jogellenes, és hogy a nép aktusa alanyi jogokat sért. Ennek következményeképpen adódnak a közvetlen demokrácia esetében is a jog betartásának biztosításával, valamint a megsértett jogok orvoslásával kapcsolatos kérdéskörök.

4.5.1 A jogszerűség ellenőrzése

A jogszerűség ellenőrzésével kapcsolatban két modell képzelhető el: a nép aktusának a jog- és mindelekedőtt alkotmányosság előzőleg, azaz az aktus előtt, vagy utólag, azaz az aktus után, kerül ellen-

őrzésre. Bár mind a magánjogban, mind a közigazgatási jogban a jogszerűség ellenőrzésére – legalább amennyiben ez bírói úton történik – utólag kerül sor, a közvetlen demokrácia cselekményei esetében a jobb érvek az előzetes (preventív) ellenőrzés mellett szólnak⁹⁰. Az előzetes ellenőrzés megakadályozza, hogy jogsértő és ezért eleinte érvénytelen eredményt hozó eljárás indul és az állami vagy önkormányzati költségvetésre nagy terheket ró. Ezen kívül a nép a tartásra kerülő népszavazásba demokratikus elvárásokat fektet, és pedig hogy az állami akaratot tudja befolyásolni. Ezeket a részvételi elvárásokat az eljárás utólagos, jogsértésre hivatkozó (represszív) megsemmisítése kiábrándítaná, ami a népet a politikától és esetleg a jogállamiságtól is elidegenítené. Ha a tervezett döntés jogszerűtlensége előzőleg kerül megállapításra, ezek az elvárások meg nem születnek, és a választók csalódása elmarad.

Ezért a magyar és a német törvényhozó a jogszerűség előzetes ellenőrzését vezette be. Az állampolgári kezdeményezés korai eljárási szakaszában a feltenni kívánt kérdés jogszerűségét állami szerv állapítja meg. Magyarországon az aláírásgyűjtő íveket az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az OVB megvizsgálja (Nsztv. 2. §-a). Az OVB hitelesítése nélkül nem folytatódhat az eljárás. A hitelesítést az OVB csak a Nsztv. 10. §-ában felsorolt jogi okok miatt tagadhatja meg; politikai vizsgálatot nem folytathat a kezdeményezés tárgyát képező kérdésen. A továbbiakban is az eljárást az OVB és a többi, az OVB felügyelete alatt álló választási szerv bonyolítja le és ellenőrzi. Ezért az OVB-nek túlzás nélkül „kulcsszerepet” lehet tulajdonítani⁹¹.

A német tartományokban is a jogszerűség ellenőrzése előzetes jellegű. Az állampolgári kezdeményezés bejelentését követő ellenőrzés nemcsak a benyújtott aláírások számára⁹² vagy – háromlépcsős rendszerben – az előzetes népi kezdeményezés meglétére terjed, hanem a törvényjavaslat alaki és anyagi alkotmány- és jogszerűségére is. Ezt az ellenőrzést néhány tartományban a belügyminisztérium⁹³, másokban a kormány⁹⁴, a parlament⁹⁵ vagy annak elnöke⁹⁶ vagy a választási hivatal vezetője⁹⁷ végzi. Garanciális jellegű a Bayern, Bremen és Sachsen tartományokban érvényes szabály, hogy a belügyminisztérium, a kormány vagy a parlament elnöke a hitelesítés megtagadását saját hatásköréből nem mondhatja ki, hanem ezzel a szándékkal az alkotmánybírósághoz kell fordulnia⁹⁸. Így megtagadás esetében biztosított a bírói ellenőrzés. Néhány tartományban az állampolgári kezdeményezés feltétele, hogy abban a kérdésben éltek érvényes népi kezdeményezéssel, amellyel a parlament nem értett egyet; ebben a háromlépcsős eljárási modellben a jogszerűség ellenőrzése már a népi kezdeményezés szakaszában történik, és az állampolgári kezdemé-

nyezés szakaszában csak az aláírások meglétét kell ellenőrizni⁹⁹.

A hatáskör szabályozása a magyar és a mecklenburg-vorpommerni jogban jobb. A jogszerűség ellenőrzése csupa jogalkalmazás, amire választási szakhatóság a legalkalmasabb¹⁰⁰. A jogi szaktudás leginkább szakhatóságtól várható el. A választási hatóságoknál kidolgozott előírások a politikai semlegességet hivatottak biztosítani¹⁰¹, ami azért fontos, mert az államnak vagy az önkormányzatnak az állampolgárok politikai akaratképzésében semleges szerepet kell játszania¹⁰². A belügyminisztérium hatásköre még elfogadható, mert ez a minisztérium nemcsak politikai szerv, hanem választási ügyekben eljáró szakhatóság is, azaz ez a jogalkalmazási hatáskör nem ismeretlen számára. A kormány és még inkább a parlament politikai szervek azok, amelyekről politikamentes jogalkalmazás nem várható el. Ráadásul a kormány és a parlament a jogalkotásra irányuló kezdeményezés ügyében szükségszerűen „érdekelt fél”, ami szakszerű és semleges jogalkalmazásukat még kérdésesebbé teszi. Igaz, az eddigi német gyakorlatban még nem volt botrány a kormány vagy parlament ellenőrzési hatásköre miatt. Más azonban a helyzet Magyarországon, ahol a régi népszavazási törvény alapján az Országgyűlés a népszavazás jogszerűségéről döntött. Többször az Országgyűlést politikai döntés miatt vádolták, és főleg a 1995. évi NATO-kezdeményezés elutasításával kapcsolatban a jogsértés vádja is felmerült. Az Alkotmánybíróság hatáskörét megtagadta, ezért e vád tisztázására nem kerülhetett sor¹⁰³. Ezek az események mutatják, milyen problematikus a jogalkalmazási hatáskör parlament (vagy kormány) hatáskörébe utalása. Már jogállami jelképi megfontolásokból tisztább az a megoldás, amely jogalkalmazási feladatot politikailag semleges szakhatóságra hárít.

Bizonyos utólagos ellenőrzést a magyar köztársasági elnök gyakorol. Az Alk. 26. § (6) bek.-e szerint utólagos népszavazás esetében a köztársasági elnök a törvényt csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette. Ez azt jelenti, hogy a köztársasági elnök köteles a nép megerősítésének a tényét ellenőrizni. A német tartományokban törvényt külön államfő híján a parlamenti elnökök írják alá. Ők is kötelesek feladatuk ellátása során a nép akaratának szabályszerű létrejöttét megvizsgálni. Ez már a jogállamiság követelményéből folyik, külön előírás nélkül is.

4.5.2 Jogorvoslati rendszer

A közvetlen demokrácia eljárásaiban sokféle jogorvoslati lehetőség létezik. A választási eljárásjog alapján lebonyolított eljárásokban – pl. a választók nyilvántartása, a szavazatok számítása – a választási eljárásjogból ismert jogorvoslatok léteznek. Ezeket

a választási szervek fellebbezési szintje és aztán a bíróságok bírálják el. Magyarországon a rendes bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, Németországban azonban a jogorvoslatot természetétől függően a közigazgatási bíróság, az alkotmánybíróság vagy a népképviselői szerv kezeli.

A közvetlen demokrácia sajátossága – a választásokhoz képest – az állampolgári kezdeményezés megengedése (a Nsztv. és Ve. nyelvén: az aláírásgyűjtési ív hitelesítése) ellen rendelkezésre álló jogorvoslatok. Mind Magyarországon, mind Németországban a kezdeményezők a kezdeményezés tartalmi jogellenességét kimondó határozat ellen az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak¹⁰⁴; Bayern, Bremen, és Sachsen tartományokban csak az alkotmánybíróság a hitelesítés megtagadását mondhatja ki. Kivételt képez Schleswig-Holstein, ahol a kezdeményezők bizalmi embere a közigazgatási bírósághoz fordulhat¹⁰⁵. Az alkotmánybíróságok hatásköre rendkívüli jelenség, főleg azért, mert nem kizárólag alkotmányvédelmi, hanem szélesebb értelemben vett jogorvoslati eljárás¹⁰⁶. A kezdeményezés megengedhetősége nemcsak az alkotmány előírásai alapján bírálható el. Mind Magyarországon, mind Németországban a kezdeményezés alaki és tartalmi kellékeit csak részben állapítja meg az alkotmány, további vonatkozó rendelkezéseket a népszavazási vagy választási törvények rögzítik. Magyarországon a múlt évek alatt népszavazási ügyekben hozott számos alkotmánybírósági döntés a Nsztv. és a Ve. előírásait sokkal nagyobb mértékben alkalmazza, mint az Alkotmányt. Hasonló a helyzet a vonatkozó németországi tartományi alkotmánybírósági eljárásokban. A hatáskör azért került az alkotmánybíróságokhoz, mert a népszuverenitás gyakorlásának egyik formájáról van szó. Ezért az alkotmánybírósági hatáskört nem annyira az elbírálandó kérdés jogi jellege indokolja, hanem főleg a kérdés jelentősége a demokratikus alkotmányos életben.

Az alkotmánybírósági hatáskör nem szükség-szerű, nem a „dolog természetéből” ered. A schleswig-holsteini példa mutatja, hogy a felmerülő jogi kérdésekkel a közigazgatási bírászkodás is megbirkózhat. Ehhez hozzájárul az a tény, hogy a népszavazás hatósági lebonyolítása közigazgatási eljárásokból áll¹⁰⁷, és e jogorvoslati elbíráltása a közigazgatási bíróságok eredeti feladata. Magyarországon az Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági hatáskör megszüntetését elfogadta a helyi szintre nézve¹⁰⁸. Mivel állami és helyi szinten a népszuverenitás kérdése párhuzamos módon felvetődik, az Alkotmánybíróság érvelése elvileg a nemzeti szintre áttehető azzal az eredménnyel, hogy törvény alkotmányjogi aggály nélkül a jogorvoslati hatáskört a Legfelsőbb Bíróságra vagy más rendes bíróságra telepíthetné. A

jogorvoslatihoz való jog szempontjából sem aggályos olyan módosítás.

Az alkotmánybíróságok jogorvoslati eljárásukban kizárólag a jog betartását ellenőrzik. A politikai események mögött húzódó politikai szándékról nem ítélezhetnek. A Ve. 3. § d) pontjában rögzített jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye sem nyithat kaput a dolog politikai megítélésére. Ez nemcsak a bírósági ellenőrzésre áll, hanem az ügy hatósági kezelésére is¹⁰⁹.

A pozitív és negatív hitelesítési határozat ellen Magyarországon mindenki¹¹⁰ fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Németországban azonban csak az érintettek a népszavazás megengedhetőségéről szóló határozatot támadhatják meg. A népszavazást megtiltó határozat ellen csak a kezdeményezők – vagy több tartományban a koncentrációs elv alapján még szorosabban: az ők bizalmi embere¹¹¹ – élhetnek jogorvoslattal; a jogorvoslati határidő a határozat kézbesítésével kezdődik meg. Néhány tartományban az állampolgári kezdeményezést aláírásukkal támogató állampolgárok is jogosultak¹¹². A népszavazást jóváhagyó határozatot csak bizonyos alkotmányos szervek mint pl. a kormány vagy a parlamenti képviselők bizonyos hányada támadhatják meg, a választópolgár azonban sehol sem.

Magyarországon az Alkotmánybíróság a közvetlen demokráciával kapcsolatos indítványokat soron kívül köteles elbírálni. Néhány éve ez az eljárási követelmény nagy terhet ró az Alkotmánybíróságra, mert a kifogások nagy száma alig hagy kapacitást más ügyek elbírálására. A másik oldalon a nép az állami akarat képzésében való közreműködése olyan ügy, amelyben a hosszú jogi – ellenőrzési és jogorvoslati – eljárások tűrhetetlenek, mert megakadályoznák, hogy a nép aktuális kérdésekre belátható időn belül reagálhat. A német jogban nincsenek hasonló előírások. Egyrészt a soron kívüli alkotmánybírósági eljárás intézménye ismeretlen¹¹³, másrészt a legtöbb tartományi alkotmánybíróságnál viszonylag alacsony a munkateher, amiért szükség esetében hamarosan dönthetnek.

A jogorvoslati rendszer Magyarországon hézagossá abban az értelemben, hogy az eredményes népszavazásban kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmességet Országgyűlést nem lehet kényszeríteni. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban nyilvánuló alkotmányellenességet hiába állapíthatja meg. Az erre sem reagáló Országgyűlés ellen semmilyen kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre. Németországban ez a helyzet nem fordulhat elő, mert ott maga a népszavazás – parlamenti eljárás közbeiktatása nélkül – alkotja a nép által kívánt törvényt¹¹⁴. Ha azonban a tartományi parlament elnöke aláírását megtagadja, minden tartományban vannak

helyettesítő eljárások, amelyek alkalmazásra kerülnek függetlenül attól, hogy az aláírandó törvényt a nép vagy a parlament alkotta.

Helyi szinten hasonló érvek érvényesülnek, csak alacsonyabb szintű szervek előtt. Magyarországon helyi népszavazási ügyekben a jegyző jár el, akinek határozatai ellen jogorvoslat a rendes bírói úton kereshető¹¹⁵. Németországban hasonló a helyzet azzal, hogy tartományonként nagyon eltérőek a helyi hatáskörök – többek között az önkormányzati típustól függően. Figyelemre méltó Schleswig-Holstein tartománynak az a megoldása, hogy a helyi kezdeményezés jogszerűségét nem az önkormányzat szervei ellenőrzik, hanem a – feltehetően – semlegesebb felügyeleti hatóság¹¹⁶. Bírói jogvédelmet általában a közigazgatási bíróságok nyújtanak.

5. Mit tanulhatunk egymástól?

A jogösszehasonlítás egyik célja a saját jog jobb felismerése és ezzel kapcsolatban a saját jog javítása lehetőségeinek felmérése és kidolgozása¹¹⁷. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a német-magyar viszonyban a tanulás és a tanítás hosszú ideig egyirányú utca volt: a „fejletlen” vagy, kímélőbb módon fogalmazva, az „átmenet állapotában levő” magyar jog a „fejlett” vagy „a magyar átmenet célpontját már elért” német jogtól tanult. Ez az egyértelműség azonban manapság a múlté; a magyar jog sok területe az elmúlt két évtized alatt alapos modernizáción esett át, amiért olyan szabályozások fordulhatnak elő, amelyekben a magyar jog a németnél „modernebb”. Ezért manapság az egymástól tanulás két irányban mehet.

Ez kifejezetten igaz a közvetlen demokrácia szabályozására, mert ez nemcsak Magyarországon, hanem Németországban is viszonylag új jelenség. Baden-Württemberg tartomány kivételével Németországban még két évtizeddel ezelőtt sem tartományi szinten, sem önkormányzati szinten nem volt kiépített közvetlen demokrácia. Ezért a német szabályozás is még a kísérletezés szakaszában van és a magyarnál nem „fejlettebb”, még „hagyományosabb” sem.

5.1 A magyar jog előnyei

Magyarországon a nép a fakultatív népszavazás elrendeléséről való országgyűlési döntést indíthat, ha nem 200 000 állampolgár, de legalább 100 000 írja alá a kezdeményezést. Ezzel a magyar jog differenciáltabb, mint a német. Németországban a küszöbérték egy minden-vagy-semmi-határ. Ezzel ellentétben Magyarországon az – amúgyis alacsony

– határértéket el nem érő, de minimális támogatottságot élvező kezdeményezés nem vész el teljesen, hanem országgyűlési eljárást indíthat. Természetesen a német tartományi parlamentnek a határértéket el nem ért kezdeményezésre szabad reagálnia. A magyar jog, amely erre külön eljárást létesít, a nép akaratának parlamenti figyelemkeltésre nagyobb eljárási (ami nem azonos a politikaival) esélyt nyújt, mint a német jog.

Kifejezetten előnyös az alkotmány- és törvényszerűség előzetes ellenőrzésére megállapított szakhatósági hatáskör (OVb). Az előzetes kontroll területén a magyar szabályozás egyáltalán jól kidolgozott és kiegyensúlyozott rendszert létesít. Igaz, hogy Németországban a politikai szervek kezébe adott előzetes ellenőrzés eddig nem vezetett botrányhoz. Ha az ellenőrzést magyar mintára politikamentes és szaktudással rendelkező szakhatóság végezné, ilyen botrány már eleve kizárt. Ráadásul a politikai jelképek szintjén is jobb a politikamentes jogalkalmazás és annak látszata.

Végül is azt a magyar szabályozást, amely a népszavazás alapján alkotott jogszabályt meghatározott ideig a népképviselői szerv ellen védi, Németországban kellene átvenni¹¹⁸. Az említett hamburgi törvényjavaslat, amely nép alkotta törvény parlamentáris úton történő módosítása ellen a népnek legalább beleszólási jogot akar biztosítani, azt mutatja, hogy Németországban is van igény arra, hogy a népszavazáson nyugvó törvényt nemcsak a politikai kultúra, hanem a jog is védje a népképviselői szervek uralgó politikai elit ellen. Mivel Németországban a népi jogalkotás tárgya mindig kidolgozott javaslat, a módosítási és hatályon kívül helyezési tilalom sokkal világosabb és egyértelműbb, mint a mostani magyar jogban. Különösen szerencsés a bajor „clausula rebus sic stantibus”, amely (helyi szinten) a tilalmat a megváltoztatlan tény- és jogálláshoz köti. Ezt mind Németország többi tartományában, mind Magyarországon érdemes bevezetni. Ez a szabály a kötő erő (és a benne kifejezésre jutó tisztelet a nép akaratával szemben) és a szükséges rugalmasság között kiegyensúlyozott kompromisszumot hoz létre.

5.2 A német jog előnyei

Magyarországon érdemes meggondolni, hogy a német jog alaki kellékeit kellene-e átvenni. Már a népi kezdeményezést is csak kidolgozott és indokolt törvény- vagy határozatjavaslat alakjában lehet indítani; azt is kellene mérlegelni, hogy a magyar jog is költségvetési hatásokról szóló nyilatkozatot követeljen a kezdeményezőktől. Ez az alaki követelmény sokat követel a komoly kezdeményezőktől, de hatékony gátat emel a komolytalan kezdeményezések előtt.

Ráadásul ez a modell az azonos vagy hasonló kérdések igen nagy számát csökkenthetné, főleg ha az alaki követelményhez a német jobból ismeretes tanácsadási kötelezettség párosul. Akkor a kezdeményezők az OVB közreműködésével alakilag és tartalmilag kifogástalan törvényjavaslatot dolgozhatnak ki, amely fölöslegessé tenné a sok azonos tárgyú, hasonló fogalmazású kérdést¹¹⁹, amelyet jelenleg sok kezdeményező külön-külön indítványként nyújt be annak érdekében, hogy legalább egy változat feleljen meg az egyértelműségnek és más követelményeknek. A tanácsadásba befektetett közigazgatási idő és kapacitás megtérül, ha így az eljárások száma, valamint a jogorvoslatok igénybevétele csökkenthető.

Ezzel az alaki kellékekkel a népszavazás hatásának a német szabályozását is lehetne átvenni. Ha csak elfogadóképes javaslat kerülhet a nép elé, akkor a nép döntését közvetlen törvényhozási vagy határozatelfogadási hatállyal lehet felruházni. Így az Országgyűlés „végrehajtói” – és szabad mandátumon alapuló népképviselői szervnek méltatlan – szerepe eleshetne.

A különböző német szabályozások inspirációt adhatnak az alkotmánymódosítás ügyében. A magyar Alkotmányban világosan szabályozni kellene, hogy az alkotmánymódosítás a lehetséges, tilos vagy éppen kötelező tárgyak közé tartozik; kifejezett szabályozás az Alkotmány különböző részei között különbséget is tehet. Ha szabad vagy kötelező az alkotmánymódosítás, kellene külön eljárási és esetleg anyagi szabályok. Minderre találunk példákat a német tartományokban. Ha tisztázódott az alkotmánymódosítás körüli alkotmányjogi helyzet, az egyszerű törvényre nézve már nem kellene a „burkolt alkotmánymódosítás” homályos dogmatikai alakja, hanem az ilyen törvényjavaslatot tisztán alkotmányellenes tartalmúnak lehetne minősíteni. A jelen helyzet, hogy eljárási rendelkezések híján az Alkotmánybíróság kénytelen *contra constitutionem* megtiltani az alkotmánymódosítást, tarthatatlan.

Az a bajor szabályozás, hogy a módosítási tilalom időszakában a tilalom a tényállás vagy jogi környezet változásakor már nem érvényesül, a magyar jogban is előnyös hatást gyakorolhatna. Ez a nép döntésével szembeni tiszteletet a szükséges rugalmassággal hozza összhangba. A jóhiszemű joggyakorlásra hivatkozva hasonló mércéhez jut a magyar jogtudományi irodalom is¹²⁰, de a *clausula rebus sic stantibus* pozitív törvénybeli rögzítése a csupa tudományos érvelésnél szerencsésebb megoldás.

A magyar választási eljárásjog általános problémája a választási napon lakóhelyükön kívül tartózkodók szavazat leadási lehetősége. A magyar jog rendkívül nehézkes és bonyolult eljárást alkotott. Itt talán a levél útján történő szavazás, ahogyan ezt

Németországban gyakorolják, a jövőbeni magyar szabályozás modellje lehet. Mivel ez általános választási eljárási intézmény, a népszavazási eljárásokra korlátozott bevezetése nem lenne célszerű.

Végül is a költségviselésről alkotott német szabályozások igazságosabbnak tűnnek. Minimális támogatottságot el nem érő kezdeményezések költségeit a kezdeményezők viseljék. Ha azonban a nép – részvételi arányon mérhető – érdeklődést tanúsít a kezdeményezés iránt, akkor jó érvekkel azt az álláspontot lehet képviselni, hogy az ügy a köz érdekében áll. Ebből következik az állami vagy önkormányzati költségviselés. Ilyenkor az állampolgárok részvételükkel nemcsak a kérdésről, hanem a közpénzekből történő költségviselésről is döntenek.

5.3 A kölcsönös átvétel (receptió) határai

Esett már szó arról, hogy Magyarországon és Németországban a szükséges javításoknak, fejlesztéseknek különböző irányba menniük kell. Magyarországon az eljárások nagy számát csökkenteni kell, mialatt Németországban a választók ösztönzésre szorulnak. Ezek az eltérések a politikai kultúrában rejlő különbségekre vezethetők vissza.

Németországban a közvetlen demokráciához tartozó kezdeményezéseket legtöbbször egyesületek és egy bizonyos ügygel foglalkozó mozgalmak (pl. állatvédelmi egyesület, egy konkrét beruházást sürgető vagy éppen ellenző csoport stb.) indítják. Ellenzéki pártok által kezdeményezett eljárások ritkaszámba mennek, valószínűleg azért, mert a pártok a népképviselői szerveket „természetes” fórumuknak tekintik. Ezért politikai pártok közül leginkább a népképviselői szervben képviselővel nem rendelkező pártok – amelyek helyi szinten gyakran alig különböztethetők meg a civilszférához tartozó egyesületektől – a közvetlen demokráciához folyamodnak. Mindezek alapján megállapítható, hogy Németországban a közvetlen demokrácia legtöbbször lenről induló alternatív akaratképzési mechanizmus, amelyet az etabliozott politikai erők és főleg a politikai elit nem használ, hanem inkább „zaklatásként” érez. Mivel viszonylag új jelenség, a lakosság körében még eléggé erős a gyanakvás és a tartózkodás.

Ezzel ellentétben Magyarországon a közvetlen demokrácia már az 1990. évek folyamán az ellenzék eszközüvé vált. A legtöbb kezdeményezés a politikai elit köréből származott, azaz fentről zuhantak le a lakosságra¹²¹. Amíg Németországban a közvetlen demokrácia az etabliozott politikai erőkön túl nyit új részvételi lehetőségeket a – tartózkodó és gyanakvó – választópolgár számára, Magyarországon pedig azok a politikai erők, amelyek a népképviselő

leti szervezetekben kisebbségben vannak, a közvetlen demokráciát kihasználva a parlamenten belül folyó politikai folyamatokat próbálják befolyásolni. Megkérdőjelezhető, hogy a nép az ellenzéki pártok által történő mozgósítása összhangban áll-e a közvetlen demokrácia rendeltetésével, hiszen ez legyen a nép eszköze, nem pedig a politikai elité. Amennyiben Magyarországon a kezdeményezések nem a pártokból, hanem valóban a nép közül erednek, a népképviselői szervvel szembeni „populista” bizalmatlankodás jeleként foghatóak fel.

Ebből világossá válik, hogy Magyarországon miért kell fékezni, és Németországban miért kell ösztönözni. Mindkét ország egymástól tanulhat, és olyan elemeket vehet át, amelyek a mindenkori szabályozási szándékoknak – féknek vagy ösztönzőnek – a legjobban megfelelnek. Tisztában kell lennünk azzal, hogy az átvétel révén módosul az átvett elem, és az új környezetben másképpen érvényesül, mint az eredeti jogrendszerében. Ez pedig nem akadály az eredményes recepciónak, hanem csak azt mutatja, hogy a recepciót alapos jogösszehasonlításnak kell megelőznie.

Jegyzetek

¹ A magyar választási eljárásjogról ld. *Dezső Márta*: Képviselő és választás a parlamenti jogban, Budapest 1998; *Dezső Márta*: A választási rendszer, in: *Kukorelli*: Alkotmánytan I. Budapest 2003. 171–206; *Petrétei*: Alkotmányjog I. Budapest–Pécs 2002. 233–284; a németről ld. *Hans Meyer*: Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: *Josef Isensee, Paul Kirchhof* (szerk): Handbuch des Staatsrechts, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. kiad. Heidelberg 2005, 543–604; *Wolfgang Schreiber*: Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. kiad. Köln 2002.

² Mindenekelőtt a XIII–XVI. fejezetek. A részleteket a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazáson történő végrehajtásáról szóló 5/2008. (I. 22.) ÖTM rendelet szabályozza.

³ Nstv. 126. § (2) bek.-e; 32/2001. (VII. 11.) AB, ABH 2001, 287; erről ld. *Petrétei*: Alkotmányjog I. Budapest–Pécs 2002., 294. A német tartományi törvényekben hasonló előírások találhatók, pl. Bremen népszavazási törvény 3. § (2) bek. 1. mondata, Nordrhein-Westfalen népszavazási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet 12. § (1) bek. 2. mondata.

⁴ Bayern Alkotmánybírósága, Bayerisches Verwaltungsblatt (BayVBl.) 2000, 306.

⁵ Népszavazás eredményéről szóló 41/1989. (XII. 27.) OGY határozat; *Horváth Csaba*: Országos népszavazások Magyarországon, Jura 2008/2. 55–56; *Kukorelli István*: Az országos népszavazás, 1989–1998, in: *Kukorelli István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Budapest 2006, 287.

⁶ Országos népszavazás elrendeléséről szóló 109/2007. (XII. 19.) OGY, 110/2007. (XII. 19.) OGY és 111/2007. (XII. 19.) OGY határozatok; *Halmi Gábor*: Népszavazás és képviselői demokrácia, Jura 2008/2, 31–37; *Horváth Csaba*: Országos népszavazások Magyarországon, Jura 2008/2. 57–58.

⁷ Erről ld. a 4.5.1. pontot.

⁸ Ve. 118., 48. §§-ai.

⁹ Hamburg népszavazási törvény 9. § (1) bek. 1. mondata; Mecklenburg-Vorpommern népszavazási törvény 11–12. §§-ai; Thüringen alkotmány 82. cikk (5) bek. 1. mondata, népszavazási törvény 10. § (2) bek. 2. mondata. Niedersachsen tartom-

mányban az eljárási szabályok részben diszpozitív jellegűek, amiből kiderül, hogy a kezdeményezők a hivatalbóli eljárás helyett maguk gyűjthetnek.

¹⁰ Így Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland és Sachsen-Anhalt tartományokban. A belügyminisztérium mellett az az érv szól, hogy az összes tartományban ez a minisztérium a választásokra nézve bír átfogó közigazgatási hatáskörrel.

¹¹ Így Hamburg és Rheinland-Pfalz tartományokban.

¹² Így Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein és Thüringen tartományokban.

¹³ A tartományi választási igazgató a választási hivatal vezetője. Ő Bremen, Hessen és Niedersachsen tartományokban rendelkezik hatáskörrel.

¹⁴ – 25 000 aláírás: Baden-Württemberg népszavazási törvény 25. § (4) bek.-e, Bayern választási törvény 63. cikk (1) bek. 3. mondata; Berlin népszavazási törvény 15. § (1) bek. 1. mondata; Niedersachsen népszavazási törvény 19. § (1) bek. 1. mondata.

– 20 000 aláírás: Rheinland-Pfalz választási törvény 63. § (2) bek.-e. A választási törvény 63. § (5) bek.-e értelmében el lehet tekinteni az aláírásoktól, ha az eljárást a parlamentben képvisellel rendelkező párt vagy választói egyesület kezdeményezi. A nagyobb pártok ezen előjoga alkotmányjogi aggályt ébreszthet az egyenlő bánásmód szempontjából. Ráadásul lehet érvelni, hogy a politikai pártok privilegizálása célszerűtlen, mert a közvetlen demokrácia értelme abban áll, hogy a képviselői rendszerhez képest alternatív politikai akaratképzési eljárást az állampolgárok rendelkezésére bocsásson, és a pártok éppen ezen képviselői rendszer fő szereplői. A rheinland-pfalzi szabályozás mellett szól az az érv, hogy minden párt, amely a parlamentbe is bevonul, annyira szervezett, hogy tagjai körében könnyen gyűjthetné ezeket az aláírásokat, azaz olyan párt részére az aláírások gyűjtése amúgyis csak formáság, amelytől el lehet tekinteni.

– 8000 aláírás: Sachsen-Anhalt népszavazási törvény 10. § (2) bek.-e.

– 5000 aláírás: Bremen népszavazási törvény 10. § (2) bek. 2. pontja; Saarland népszavazási törvény 2. § (2) bek. 2. pontja; Thüringen népszavazási törvény 10. § (1) bek. 1. mondata.

– 3000 aláírás: Nordrhein-Westfalen népszavazási törvény 7. § (1) bek. 2. mondata.

– A választópolgárok 3%-a: Hessen népszavazási törvény 2. § (2) bek. b) pontja.

Ezen értékek megítélésekor a tartományok eltérő lakosságot (legnagyobb Nordrhein-Westfalen 18 millió lakos, legkisebb Bremen 665 000 lakos), valamint azt kell figyelembe venni, hogy az aláírásgyűjtés várostartományban (Berlin, Bremen, Hamburg) logisztikailag sokkal egyszerűbb, mint területi tartományban.

¹⁵ Brandenburg népszavazási törvény 6. § (1) bek. 1. pontja; Hamburg népszavazási törvény 6. §-a (erről *Hoog Günter*: Hamburgs Verfassung. Aufriss, Entwicklung, Vergleich, Baden-Baden 2004, 12–113, 271–273); Sachsen népszavazási törvény 16. §-a; Schleswig-Holstein népszavazási törvény 11. §-a. Ugyanúgy Mecklenburg-Vorpommern népszavazási törvény 11–12. §§-ai azzal, hogy a kezdeményezők a szabad gyűjtés és a hivatalbóli eljárás között választhatják.

¹⁶ Ld. a 4.5.1. pontot.

¹⁷ Bremen népszavazási törvény 14. § (1) bek. 2. mondata, Mecklenburg-Vorpommern népszavazási törvény 12. § (2) bek. 1. mondata, Nordrhein-Westfalen népszavazási törvény 12. § (1) bek. 1. mondata, Rheinland-Pfalz választási törvény 67. § (3) bek. 1. mondata, Saarland népszavazási törvény 6. § (1) bek.-e, Sachsen népszavazási törvény 18. § (3) bek.-e, Thüringen népszavazási törvény 15. § (1) bek.-e.

¹⁸ Ld. 9. j.

¹⁹ Pl. Nordrhein-Westfalen tartomány népszavazási törvény 1. § (3) bek. 3. pontja: egy meghatalmazott, egy he-

lyettese; Sachsen-Anhalt tartomány népszavazási törvény 3. § (1) bek.-e: öt meghatalmazott.

²⁰ Pl. Ve. 122. §-a.

²¹ Sachsen alkotmány 72. cikk (3) bek.-e. Sachsen-Anhalt alkotmány 81. cikk (3) bek. 1. mondata ugyanazt a határidőt állapítja meg, de Sachsen tartomány rendelkezésével ellentétben nem ad normatív indokolást.

²² Pl. Ve. 122. § (3) bek.-e.

²³ Alkotmány szintjén: Bremen alkotmány 69. cikk (3) bek.-e, Hessen alkotmány 73. cikk (2) bek. 2. mondata. A többi tartományban a népszavazási vagy választási törvények megfelelő rendelkezést tartalmaznak.

²⁴ Így Bayern alkotmány 74. cikk (6) bek.-e.

²⁵ Bayern választási törvény 73. cikk (1) bek. 1. mondata: a parlament a kezdeményezést három hónapon belül köteles tárgyalni; ha nem fogadja el, a népszavazást a következő három hónapon belül kell megtartani.

²⁶ Pl. Hamburg népszavazási törvény 18. § (5) bek. 1. mondata.

²⁷ Ve. 122. § (4) bek.-e.

²⁸ Nsztv. 3. § (2) bek.-e. A tilos időszak kezdő napján be nem fejezett aláírásgyűjtés szünetel: Ve. 118/A. §-a.

²⁹ Pl. Niedersachsen GO 22b. § (8) bek.-e a helyi szintre nézve.

³⁰ Hamburgi alkotmánybíróság 2/05. számú döntése.

³¹ Ötv. 45. § (2) bek. a) pontja.

³² Ötv. 45. § (2) bek. b) pontja.

³³ Rheinland-Pfalz alkotmány 109. cikk (4) bek. 3. mondata.

³⁴ Ötv. 45. § (2) bek. a) pontja. Ugyanúgy állami szinten 1998-ig a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. tv. 28. § (1) bek. a) pontja.

³⁵ Saarland alkotmány 100. cikk (3) bek.-e.

³⁶ Baden-Württemberg alkotmány 60. cikk (5) bek.-e; Mecklenburg-Vorpommern alkotmány 60. cikk (4) bek. 1. mondata.

³⁷ Berlin alkotmány 63. cikk (2) bek.-e.

³⁸ Brandenburg alkotmány 78. cikk (2) bek.-e, Bremen alkotmány 72. cikk, Niedersachsen alkotmány 49. cikk (2) bek. 1. mondata, Schleswig-Holstein alkotmány 42. cikk (4) bek. 1. mondata, Thüringen alkotmány 82. cikk (7) bek. 3. mondata; emellett Sachsen-Anhalt alkotmány 81. cikk (3) bek. 2. mondata azzal az alkotmány 81. cikk (4) bek. 2. mondatában rögzített eltéréssel, hogy a kvórum eszik, ha a parlament saját törvényjavaslatot bocsát népszavazásra (ld. Sachsen-Anhalt tartományban ilyen esetben a kvórum eszik: alkotmány 81. cikk (4) bek. 2. mondata).

³⁹ Hamburg alkotmány 50. cikk (3) bek. 4. mondata.

⁴⁰ Nordrhein-Westfalen alkotmány 68. cikk (4) bek. 2. mondata.

⁴¹ Bayern alkotmány 2. cikk (2) bek. 2. mondata; Hessen alkotmány 124. cikk (3) bek. 2. mondata; Sachsen alkotmány 72. cikk (4) bek. 2. mondata.

⁴² Pl. Thüringen egyharmadról egynegyedre.

⁴³ Pl. Sachsen.

⁴⁴ Liberálisabb Bayern választási törvény 79. cikke (1) bek. 2. pontja: alkotmánymódosításra elég 25%. Thüringen alkotmány 83. cikk (2) bek. 2. mondata 40%-ra megállapítja a küszöbértéket.

⁴⁵ Berlin alkotmány 63. cikk (2) bek. 3. mondata, Brandenburg alkotmány 78. cikk (3) bek. 1. mondata, Hamburg alkotmány 50. cikk (3) bek. 5. mondata, Mecklenburg-Vorpommern alkotmány 60. cikk (4) bek. 2. mondata, Nordrhein-Westfalen alkotmány 69. cikk (3) bek. 2. mondata, Sachsen-Anhalt alkotmány 81. cikk (5) bek.-e, Schleswig-Holstein alkotmány 42. cikk (4) bek. 2. mondata.

⁴⁶ Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (340–341), szerint a népképviselői szerv hatásköre „teljes és általános”.

⁴⁷ Néhány kis svájci kantonban egészen a 1970-es évekig a kantoni döntéshozatal lényeges részét a rendszeresen behívott lakossági közgyűlés (az ún. Landgemeinde) látta el. Még ezekben az igen kis (10 000 vagy 20 000 lakosú) kantonokban fel kellett adni ezt a rendszert, mert a döntések száma és összetettsége növekedett. Folyamatos, szakértelem bevonását igénylő és eltérő politikai érdekek között kompromisszumot létrehozó döntéseket csak állandóan működő, nem az „igen-nem”-alternatívára korlátozott szerv hozhat. Ezért a falugyűlés is viszonylag ritka jelenség, és ahol megtartásra kerül, ott nem az önkormányzat összes döntését hozza, hanem csak kiválasztott kérdésekben dönt.

⁴⁸ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33 (36–39). Az 1997. évi alkotmánymódosítás által létrehozott jogi helyzetről ld. az 52/1997. (X. 14.) AB, ABH 1997, 331, 25/1999. (VII. 7.) AB, ABH 1999, 251 határozatokat, valamint Kiss László alkotmánybíró a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz különvéleményét is.

⁴⁹ Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359 (364), is hangsúlyozza, hogy az alkotmány „nem állít fel rangsorbeli különbséget” a demokrácia két formája között, hanem hogy a képviselői demokrácia elsődlegessége és a közvetlen demokráciában született döntés elsőbbsége a dolgok természetéből adódnak. Ugyanez áll a német jogra is.

⁵⁰ Így már a 894/B/1990. AB, ABH 1990, 247 (248), a 28/1990. (XI. 22.) AB, ABH 1990, 123 (124), és legújabban a 27/2007. (V. 17.) AB, ABH 2007, 343 (349–357), határozatok. Erről ld. *Chronowski Nóra, Kocsis Miklós*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, *Jogtudományi Közlöny* 2007. 377–378; *Kilényi Géza*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, *Magyar Közigazgatás* 1999. 674–675; *Petrétei József*: Magyar alkotmányjog I, Budapest, Pécs 2002. 288–289; *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest 2001. 743–745; *Térey Vilmos*: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán, *Magyar Jog* 1997. 288.

⁵¹ Ilyen szabály szükségességét sürgeti *Kilényi Géza*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, *Magyar Közigazgatás* 1999. 680.

⁵² 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (341).

⁵³ Nsztv. 8. § (2) bek.-e.

⁵⁴ Alk. 28/C. § (1)-(4) bek.-e.

⁵⁵ Ötv. 48. § 1. mondata.

⁵⁶ Nyelvileg kevésbé világos Rheinland-Pfalz alkotmány 114–115. cikke.

⁵⁷ Ld. a 3.1.3. pontot.

⁵⁸ Deklaratív módon Bremen népszavazási törvény 8. § (2) bek.-e előírja, hogy a nép által elfogadott törvény az állampolgári kezdeményezés benyújtását követően a parlament által ugyanazt a kérdéskört érintő törvényt hatályon kívül helyezi.

⁵⁹ Ezt a tartományi önkormányzati törvények rögzítik eltérő szövegezésben, de lényegében azonos tartalommal.

⁶⁰ Nsztv. 8. § (1) bek. 2. mondata.

⁶¹ Ez Magyarországon kényes pont: *Kilényi Géza*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, *Magyar Közigazgatás* 1999. 680–681.

⁶² Szövetségi szinten GG 38. cikk (1) bek. 2. mondata. A tartományokban a jogi helyzet hasonló, pl. Hamburg alkotmány 7. cikk (1) bek. 2. mondata, Nordrhein-Westfalen alkotmány 30. cikk (2) bek.-e., Sachsen alkotmány 39. cikk (3) bek. 2. mondata.

⁶³ Ennek a közvetlen demokráciával való összefüggését 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33 (37–39), valamint *Kilényi Géza*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben, *Magyar Közigazgatás* 1999. 680, tárgyalja. A 129/2008. (X. 30.) AB határozatban elbírált kifogások többek között a szabad mandátumú képviselő jogainak a megsértésére hivatkoztak, de a testület indokolásában erre az érvelésre nem tért át.

⁶⁴ Más példa az Alkotmánybíróság által megállapított, jogalkotási mulasztásból eredő alkotmányellenesség.

⁶⁵ Az ellenkező magyar álláspontól ld. *Chronowski Nóra, Kocsis Miklós*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, *Jogtudományi Közlöny* 2007. 377.

⁶⁶ *Kiss László*: A magyar jogállamról és jogállamiságról, in: *Formatori Iuris Publici. Studia in honorem Geisae Kilényi septuagenarii*, Budapest 2006. 225–232 (228–232).

⁶⁷ Ld. 4.3.1 pontot.

⁶⁸ A tilalmi időszak hiánya Magyarországon alkotmányellenes helyzetet idézne elő: 27/2007. (V. 17.) AB határozat, ABH 2007, 343; ad *Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008. 106–109; *Halmi Gábor*: Népszavazás és képviselői demokrácia, *Jura* 2008/2. 37–39.

⁶⁹ A hamburgi alkotmánybíróság HVerfG 4/06 számú döntése; erről ld. *Frank Decker*: Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 2007. 126–128. A többi tartományban hasonló a helyzet.

⁷⁰ Hamburg alkotmány 50. cikk (4) bek.-e.

⁷¹ Brandenburg népszavazási törvény 5. § (3) bek.-e.

⁷² Saarland népszavazási törvény 3. § (1) bek. 3. pontja; Sachsen-Anhalt népszavazási törvény 11. § (2) bek. 4. pontja, Thüringen népszavazási törvény 11. § (1) bek.-e.

⁷³ Berlin alkotmány 62. cikk (1) bek. 2. mondata; Bremen alkotmány 70. cikk (1) bek. d) pontja; Sachsen alkotmány 73. cikk (2) bek.-e.

⁷⁴ Pl. Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen.

⁷⁵ Pl. Bayern, Sachsen-Anhalt: 1 év; Schleswig-Holstein, Thüringen: 2 év.

⁷⁶ Bayern GO 18a. cikk (13) bek. 2. mondata. Németországban számos közigazgatási törvény a „lényeges ténybeli vagy jogi változások” tételt használja; meglétét bíróság megvizsgálhatja.

⁷⁷ Ötv. 48. § 3. mondata.

⁷⁸ Bayern GO 18a. cikk (9) bek.-e, Schleswig-Holstein GO 16g. § (5) bek. 2. mondata; Thüringen GO 17. § (6) bek.-e.

⁷⁹ Niedersachsen GO 22b. § (9) bek. 1–2 mondata. Az ket mondat szövege a magyar fordításban: „A választópolgári kezdeményezés az önkormányzatot nem akadályozza meg abban, hogy maga döntse el a választópolgári kezdeményezés által érintett ügyet. Az önkormányzat a választópolgári kezdeményezés tárgyát érintő, hozott döntéseket végrehajthatja”.

⁸⁰ 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 338.

⁸¹ Erről ld. *Tóth Zoltán*: Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és feketepénz, *Jura* 2008/2, 205–210.

⁸² Olyan kivételt az Ötv. 66/C. § 3. mondata szabályoz: Ha a Kormány a fővárosi kerületi tagozódás megváltoztatását kezdeményezi, a velejáró népszavazás költségeit a Kormány viseli.

⁸³ Niedersachsen alkotmány 50. cikke, Schleswig-Holstein alkotmány 42. cikk (3) bek. 2. mondata.

⁸⁴ Sachsen alkotmány 73. cikk (3) bek.-e, Sachsen-Anhalt alkotmány 81. cikk (6) bek.-e.

⁸⁵ Erről ld. 14. j.

⁸⁶ A vonatkozó szabályokat a 24. §-a tartalmazza.

⁸⁷ A komolyság anyagi ismérvek alapján történő meghatározásával kapcsolatos nehézségekről ld. *Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008. 110–112.

⁸⁸ Az új alkotmány nem forradalmi úton történő elfogadásával kapcsolatos követelményeiről ld. 39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134.

⁸⁹ *Kukorelli István*: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in: *Kukorelli*

István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Budapest 2006. 104.

⁹⁰ A magyar Alkotmánybíróság szerint ezek az érvek olyan erősek, hogy a jogállamiság megköveteli az előzetes kontrollt: 52/1997. (X. 14.) AB, ABH 1997, 331, rendelkező rész II/2. pontja.

⁹¹ *Dezső Márta*: Népszavazás és népi kezdeményezés, In: *Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan I., Budapest 2003. 155–156; *Kukorelli István*: Az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában, in: *Kukorelli István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Budapest 2006, 114–127 (115–119).

⁹² Ezt a vizsgát ténylegesen a helyi választási szervek végzik; a központi döntő szerv ezt a kérdést a választási szervek nem köté erejű jelentése alapján dönti el.

⁹³ Baden-Württemberg, Bayern.

⁹⁴ Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt.

⁹⁵ Schleswig-Holstein.

⁹⁶ Sachsen, Thüringen.

⁹⁷ Mecklenburg-Vorpommern.

⁹⁸ Bayern: választási törvény 64. cikk (1) bek. 1. mondata, Bremen népszavazási törvény 12. § (2) bek.-e, Sachsen alkotmány 71. cikk (2) bek. 3. mondata. A bremeni alkotmánybíróság ilyen esetekben a törvényjavaslatot szigorú ellenőrzésnek veti alá, amely a gyakorlatban számottevő gátat emel a népszavazás elé: *Volker Kröning, Günter Pottschmidt, Ulrich Preuß, Alfred Rincken*: Handbuch der Bremischen Verfassung, Baden-Baden 1991. 297–297.

⁹⁹ Pl. Brandenburg népszavazási törvény 13–14. §§-ai, mindenekelőtt 13. § (3) bek.-e.

¹⁰⁰ Magyarországon az „egyértelműség” is a jogszerűséghez tartozik; ez a jogalkalmazónak bizonyos mozgásteret nyújt, amely politikai vagy más nem jogi szempontok bevezetéséhez – visszaélő módon – használható fel: *Kukorelli, OVB és AB* (91. j.), 118, 126.

¹⁰¹ Magyarországon a Ve. V. fejezete. Németországban hasonló tartományi szabályozások a választási szervek semlegességét garantálják.

¹⁰² Ezt a semlegességi követelményt különösen az 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331 (340, 345), valamint *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest 2001. 747–748, hangsúlyozza.

¹⁰³ 120/1995. (XII. 22.) OGY határozat, 3/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 361; erről ld. *Csapody Tamás*: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége, *Társadalmi Szemle* 6/1996, 40–47; *Dezső Márta*: Népszavazás és népi kezdeményezés, In: *Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan I., Budapest 2003. 153–154, 158; *Horváth Csaba*: Országos népszavazások Magyarországon, *Jura* 2008/2. 61; *Kukorelli István*: Az országos népszavazás, 1989–1998, in: *Kukorelli István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, Budapest 2006. 80–82. Az Országgyűlés e hatásköréről ld. 25/1995. (V. 10.) AB végzést, ABH 1995, 427.

¹⁰⁴ Ve. 130. § (1) bek.-e. Egyébként az OVB határozatai elleni jogorvoslati kérelmeket a Legfelsőbb Bíróság tárgyalja: Ve. 83. § (7) bek.-e. A német tartományokban ezt a jogot részben az alkotmányok (így Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland és Sachsen-Anhalt tartományokban), részben a vonatkozó törvények rögzítik.

¹⁰⁵ Schleswig-Holstein népszavazási törvény 13. §-a. Ez a kivétel azzal indokolható, hogy Schleswig-Holstein tartomány csak nemrégén alkotmánybíróságot létesített; addig ez volt az egyetlen tartomány, ahol alkotmánybíróság nem volt. Ezért Schleswig-Holstein tartományban erős a hagyomány, hogy a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi perekben is eljár.

¹⁰⁶ A jogorvoslati jelleget a 18/2008. (III. 12.) AB határozat, *Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási

eljárásban, in: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008. 105–106, 112–114, valamint *Chronowski Nóra, Kocsis Miklós*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, *Jogtudományi Közlöny* 2007. 380–381, hangsúlyozza.

¹⁰⁷ Ld. a 4.2. pontot.

¹⁰⁸ 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294.

¹⁰⁹ 102/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH.2007, 855.

¹¹⁰ 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380; *Kukorelli, OVB és AB* (91. j.), 117–188.

¹¹¹ Erről ld. a 4.2.1.2. pontot.

¹¹² Pl. Bayern népszavazási törvény 73. cikk (5) bek. 2. mondata.

¹¹³ Ehelyett van az ideiglenes döntés intézménye, amely azonban a közvetlen demokrácia jogorvoslati eljárásaiban alkalmatlan.

¹¹⁴ Erről közelebb a 3.3.1. pont.

¹¹⁵ *Kukorelli, OVB és AB* (91. j.), 126.

¹¹⁶ Schleswig-Holstein GO 16g. § (5) bek. 1. mondata.

¹¹⁷ *Gerencsér Balázs*: Összehasonlító kutatások jogfejlesztő céllal, in: *Formatori Iuris Publici. Studia in honorem Geisae Kilyényi septuagenarii*, Budapest 2006. 125–140; *Trócsányi László*: Az összehasonlító alkotmányjog aktualitása, *uo.*, 515–523.

¹¹⁸ Ezt követeli pl. *Frank Decker*: *Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 2007. 128.

¹¹⁹ A 18/2008. (III. 12.) AB határozat az ugyanazt a kérdéskört érintő, számos egymást követő kezdeményezést rendeltetésszerűen visszaélésnek minősítette. A jelen szabályozás problémája azonban abban van, hogy minden egyes kezdeményezés rendeltetésszerű, csak a nagy számuk a rendeltetésellenességet alapozza meg. A jelen szabályozás alapján ezért nagyon nehéz az egyetlen kezdeményezés rendeltetésellenességét (rosszhiszeműségét) megállapítani. Ezt a problémát veti fel *Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indoklása is. Erről ld. *Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008. 110–112; *Chronowski Nóra, Kocsis Miklós*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról, *Jogtudományi Közlöny* 2007. 379–380; *Halmi Gábor*: Népszavazás és képviseleti demokrácia, *Jura* 2008/2. 39–43, is.

¹²⁰ Ld. pl. *Chronowski Nóra*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban, in: *Csefkó Ferenc* (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára, Pécs 2008. 110.

¹²¹ *Halmi Gábor*: Népszavazás és képviseleti demokrácia, *Jura* 2008/2.; *Kukorelli István*: Az országos népszavazás, 1989–1998, in: *Kukorelli István*: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Budapest 2006. 85–86; *Kukorelli István*: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in: *Kukorelli István*: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Budapest 2006. 107–108.

László János
intézetigazgató egyetemi tanár
PTE BTK Pszichológiai Intézet

Felelősségtulajdonítás és nyelvi konstrukció

Jog és szociálpszichológia ezer szálon kapcsolódnak egymáshoz. Jóllehet a jogrend és a jogi gyakorlat országoként különbözhet, s az is igaz, hogy a szociálpszichológusok érdeklődése elsősorban az esküdtbíráskodást folytató angolszász országokban fordult a jogalkalmazás felé egyebek között a benyomáskeltés, a tanúvallomások, az ítéletalkotás vagy a jogtudat területén, a szociálpszichológiai tapasztalatok és szempontok szélesebb körben is hasznosnak bizonyulhatnak.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy ízelítőt ad azokból a kutatásokból, amelyek a jogi ítéletalkotás szempontjából kiemelt jelentőségű *felelősségtulajdonítás* és az eseményt *elbeszélő nyelvi konstrukció* közötti összefüggéseket tárták fel. Mindenekelőtt azonban, azoknak az olvasóknak a számára, akik kevésbé járatosak a szociálpszichológia fogalomrendszerében, néhány alapfogalmat kell bevezetnünk.

1. Az oki attribúció

Az emberi helyzetek megismerése és megértése rendkívül összetett folyamat. Életünk során csecsemőkorunktól kezdve, rengeteg tapasztalatot halmozunk fel, miként születésünk pillanatától, sőt, már magzati életünkben valamennyi élethelyzetben az ingerek végtelen változatossága vesz körül bennünket. Hogyan tudunk a tapasztalatok és ingerek sűrű erejében olyan rendet vágni, ami lehetővé teszi, hogy a legkülönbözőbb élethelyzetekben, beleértve a társas helyzeteket, odaillő módon, hatékonyan, adaptívan vagyunk képesek viselkedni? Erre a kérdésre a pszichológiában az ösztöntonoktól a tanulásemleleteken át az információfeldolgozási és jelentésszerveződési modellekig számos válasz kísérlet született. A társas viszonyok megértésében érdekelt szociálpszichológiában a szociális észlelést és ítéletalkotást illetően a múlt század közepétől az a felfogás vált meghatározóvá, hogy az emberek részben veleszületett módon, részben kulturális tanulás révén a korai szocializáció folyamán a társas viszonyok felfogására egy olyan észlelési kategóriarendszert sajátíttatnak el, ami az ezekben a viszonyokban és helyzetekben megjelenő viselkedést értelmessé, jelentésselivé teszi számukra.

Ezt a felfogást Fritz Heidernek, a múlt század egyik legjelentősebb, a harmincas években Ausztriából az Egyesült Államokba települt szociálpszichológusának a róka és a holló aesopusi meséjéhez fűzött elemzésével szemléltethetjük (Heider, 2002). A mese így kezdődik: „Egyszer a róka meglátott egy hollót, amint a faágon ült és szájában egy nagy darab sajtot tartott. Ezt a sajtot megszerzem magamnak, gondolta a róka, és odalépdelt a fa alá.

Jó napot, holló asszony – kiáltotta fel a róka – milyen jó színben van ma, milyen szép fényesek a tollai, hogy csillog a szeme, ha egy dalt is hallhatnék magától, úgy üdvözölhetném, mint a madarak királynőjét.

Ezt a történetet Heider a következőképpen írja át pszichológiai fogalmakra: A róka lát egy sajtot, amit a holló *birtokol*. A róka *szeretné* megszerezni a sajtot, de *nem tudja* (mert nem tudja a szükséges mozgást elvégezni). A róka azt *hiszi* (*vélelmezi*), hogy a hízélgés, amit ő képes előállítani, azt *okozza* (*eredményezi*) majd, hogy a holló *hinni fog* neki, és ki is *akarja* majd ezt mutatni. Ami viszont azt *okozza* (*eredményezi*) majd, hogy a holló kinyitja a csőrét, ami azt *okozza* (*eredményezi*), hogy a holló *nem birtokolja* többé a sajtot. Ezután a róka képes a sajtot *birtokba venni*.

A dőlt betűkkel szedett fogalmak (tud, vél, okoz, eredményez, birtokol, stb.) azok a pszichológiai kategóriák, amelyek értelmet adnak a cselekvéses eseményeknek.

Könnyű belátni, hogy az adaptáció szempontjából kiemelt jelentősége van az oktulajdonításnak. El kell döntenünk, hogy egy társunk agresszív vagy éppen meghunyászkodó viselkedése az illető tartós hajlamainak, ún. diszpozícióinak a következménye-e, vagy csupán a helyzet követelményei okozták. Az első esetben bármely helyzetben várhatjuk az adott viselkedés megjelenését, míg az utóbbiban más helyzeteket illetően ilyesmire nem kell számítanunk. Ezek az információk elengedhetetlenek saját viselkedésünk megtervezéséhez. Az attribúció elméletben Heider nyomán tehát belső, diszpozíciós, illetve külső, helyzeti oktulajdonítást különböztetnek meg. Azt, hogy milyen következtetések, illetve információfeldolgozási lépések segítségével jutunk el az oktulajdonításhoz, az attribúcióelméleti kísérletek sora tárta fel. Ezeknek a kísérleti modelleknek bemutatása jelen témánk szempontjából nem szükségszerű, az érdeklődő olvasó számos magyar vagy angol nyelvű kötetben tájékozódhat (pl. Forgas, 1989). Már itt utalni kell azonban arra, hogy az attribúciós oktulajdonítási kutatások egyik legfőbb tanulsága, hogy az oktulajdonítási következtetések nem mérnöki pontossággal működnek. A megértendő viselkedés megjelenési módjától az észlelési és ítéletalkotási perspektíván át a sztereotípiákig és kulturális hagyományokig szá-

mos tényező torzíthatja a viselkedésre vonatkozó „objektíve adott” információkat.

Heider szerint az észlelő két dologra figyel oda, amikor egy cselekedetet külső vagy belső okokra vezet vissza. Volt-e motivációja, szándéka a cselekvőnek a cselekvés végrehajtására, illetve mennyiben függött a cselekvés eredménye a személy képességeitől. Akár a motiváció, akár a képesség hiányzik, a cselekvést nem lehet a személy valamilyen diszpozíciójának (tulajdonságának, céljának, stb.) tulajdonítani, tehát nem lehet belső okokra visszavezetni.

Az attribúciós oktulajdonítással foglalkozó kísérletek általában nyelvi anyaggal dolgoznak. Néhány mondatban bemutatnak egy helyzetet, és a helyzetről alkotott attribúciós ítéletek alapján következtetnek arra, hogy miként használják fel a kísérleti személyek a mondatokba foglalt információt. A kutatóknak azonban rá kellett döbenniük arra, hogy a nyelv és a kommunikáció nem passzív közvetítő az információknak, hanem aktív részesei annak, hogy miként gondolja el a személy az adott helyzetet. A szavak megválasztásától a nyelvi szerkezeteken át egy esemény elbeszélésének megszerkesztéséig számos olyan nyelvi tényező van, ami képes befolyásolni, hogy egy cselekedet okát a cselekvő belső tulajdonságai vagy a helyzeti körülmények között keressük-e.

2. A nyelvi kategóriamodell

Brown és Fish (1983) tárták fel, hogy az igéknek a szokványos szemantikai leíráson túl az okságot illető burkolt jelentései vannak. A cselekvő-elszenvedő típusú igéknél (pl. ad, kér, üt, stb.) vagy a morális igéknél (csal, becsap, lop, stb.) a cselekvés okát a cselekvőnek tulajdonítsuk, míg az ún. inger-észlelő típusú igéknél (szeret, megdöbönt, stb.) az okot az ingerként szolgáló partnerben fedezzük fel. Az igék implicit kauzalitásával foglalkozó kutatási irány, amelyről az előző fejezetben volt szó, végül a nyelvi kategóriamodellnek nevezett elméletben kapcsolódott össze az attribúció szociálpszichológiai kutatásával. A nyelvi kategóriamodell első leírását Semin és Fiedler (1988) adták. Ebben a nyelvi kategóriák négy különböző típusát különböztették meg: három igei és egy melléknévi kategóriát. Ezek a nyelvi absztraktságban térnek el egymástól és könnyedén elhelyezhetők egy konkrét-absztrakt dimenzió mentén.

A nyelvi kategóriák legkonkrétabb szintjét a *leíró cselekvő igék* képviselik. Ezek az interpretációt nélkülöző, egyszerű leírásai szabad szemmel is megfigyelhetők, jól meghatározható kezdettel és véggel rendelkező eseményeknek, amelyekben egy fizikailag invariáns tulajdonság is részt vesz. Ilyen

igék például az „üt”, „csókol”, „ölel”, „rüg” és így tovább.

A második szintet az *értelmező cselekvő igék* alkotják. Ezek még mindig szabad szemmel megfigyelhetők, jól meghatározható kezdettel és véggel bíró cselekvések leírásai, de itt már szerepel egy értelmező mozzanat, valamint a megfigyelhető cselekvések elvonatkoztatásra kerülnek konkrét fizikai hordozójuktól, lehetőséget adva arra, hogy számos különböző viselkedés egy kategóriába legyen besorolható. Így válik például a „bánt” minden agresszív viselkedés leírójává, vagy a „segít” minden támogató viselkedés jelölőjévé.

A harmadik szintet, az állapotot kifejező igék alkotják, ezeket Semin és Fiedler két alcsoportra bontotta: *állapotjelző igék*, és *állapotot kifejező cselekvő igék*. Ezek már szabad szemmel nem látható, a cselekvő által átélt belső állapotokat fejeznek ki. A SAV igék olyan belső állapotokra utalnak, amelyek a cselekvés következtében jönnek létre (például „megdöbbenés”), az SV igék viszont cselekvéstől független belső állapotokat jelölnek (például „szeret”, „gyűlöl”). Az elkülönítésében segít az úgynevezett „de”-teszt: azt lehet mondani, hogy „kedvelek valakit, *de* nem tudom, hogy miért”, az azonban már nehezen elképzelhető, hogy „lenyűgöz valaki, *de* nem tudom, hogy miért” (ld. Bendix, 1966).

A legabsztraktabb szintet a *melléknevek* képviselik: ezek diszpozíciókra utalnak, mint például, hogy valaki „okos”, „szép”, „ügyetlen”. Az ilyen vonások hosszan tartóak, stabilak, a szituációtól viszonylag függetlenek és személyhez kötöttek. Ötödik kategóriaként felvetődött a főnévi kategória bevezetésének a lehetősége, de ezen a téren a vizsgálati eredmények ellentmondóak. Abból a szempontból a főnevek szervesen illeszkednek a modellbe, hogy a melléknevekhez képest több információt szolgáltatnak a cselekvőről, a szituációtól relatíve függetlenek, így logikusan elhelyezhetőek az ötödik, legabsztraktabb szintként. A vizuális elképzelhetőséget illetően azonban a főnevek természetüknél fogva jobban hasonlítanak a konkrét igékhez, mint a melléknevekhez (Carnaghi, Maass és mtsai, 2008).

A nyelvi absztrakció fokának megválasztása azért lényeges, mert ez olyan strukturális tulajdonsága a nyelvnek, amely számos implikációval jár mind az okozás, mind az interperszonális tér és idő dimenziójában. Semin és Fiedler (1988) vizsgálataiból kiderül, hogy minél absztraktabb egy nyelvi megfogalmazás, annál kevesebb információt tartalmaz a szituációról (kontextus-független), és annál többet a cselekvő személyről. Az absztraktabb megfogalmazás valószínűsíti azt is, hogy az adott cselekvés megismétlődik, időben tartósabb. Ha például embereket egy adott cselekvés okáról kérdezzük, és azt a cselekvést úgy

írjuk le, hogy „János megütötte Pétert”, „János bántja Pétert”, „János gyűlöli Pétert”, vagy „János agresszív”, az emberek eltérő válaszokat adnak arra, hogy ki a cselekvés oka, mennyire jellemző a cselekvőre az adott cselekvés, valamint mennyire valószínű, hogy az adott cselekvés a jövőben megismétlődik.

3. A felelősség tulajdonítása és a mondatstruktúra

Közelebb lépünk a jogi gondolkodáshoz, amikor viselkedés okának megállapításától a felelősség tulajdonításának kérdéseihez fordulunk. Egyrészt nyilvánvaló, hogy egy személyt egy cselekedetért csak akkor tehetünk felelőssé, ha a cselekedet mögött belső okokat fedezünk fel. A felelősség mértékének megállapítását illetően azonban már ismét nagy játékterünk van. Attól függően, hogy a cselekvéses esemény mely aspektusait emeljük ki, eltérő fajtájú és eltérő mértékű felelősséget fogunk megállapítani.

Heider a felelősség tulajdonításánál a felelősség öt szintjéről beszél. *Asszociatív felelősségnek* nevezi azt az esetet, amikor valaki nincs oki kapcsolatban egy cselekménnyel, mégis felelősnek érezheti magát miatta. Ezt a felelősséget érzik például a barátok és hozzátartozók egy szuicidium után amiatt, hogy nem figyeltek eléggé oda az elhunytára. A következő szint az *oki felelősség*. Ez akkor lép fel, ha egy cselekedet nem szándékos és a következményei sem láthatók előre. Klasszikus amerikai példával élve, előfordulhat, hogy rálövünk a kertünkbe behatolt betörőre, de véletlenül az éppen arra járó szomszédunkat találjuk el. Ha viszont tudtunk arról, hogy a szomszéd ott tartózkodik a közelben, mégis használtuk a puskát, akkor a *következmény előreláthatósága* (vagyis az, hogy esetleg őt találjuk el) megnöveli a felelősséget. Még fokozottabb felelősséget jelent, ha eleve az volt a szándékom, hogy lelőjem a szomszédomat, és ehhez a betörő felbukkanását ürügyként használtam fel. Végül a felelősségnek van egy olyan szintje, ami teljes oki felelősséget jelent, a cselekedet mégis igazolható. Ez valósul meg például akkor, ha a szomszéd lő először, vagyis az ő lelövése jogos önvédelemnek minősül.

A morális felelősség megállapítása: ritkán vagyunk a negatív események közvetlen megfigyelői. Az eseményeket nyelvi beszámoló, elbeszélések közvetítik számunkra. A nyelv a tartalmi mozzanatoktól függetlenül képes a felelősség tulajdonítását befolyásolni. *Turnbull* (1994) mára klasszikus kísérletével fogjuk szemléltetni, hogy a morálisan negatív eseményeket, közöttük a bűncselekményeket bemutató elbeszélő szövegek mondatainak szerkezete, nevezetesen a tematikus struktúra döntő befolyással van a morális felelősség megítélésére.

Turnbull abból indult ki, hogy egy eseményről számos kognitív helyzeti modell alkotható. Ezeket a modelleket az emberek általában valamelyik szereplő körül alkotják meg, és a további szereplőket a fókuszba állított szereplőhöz viszonyítva értelmezik. Az a nyelvi eszköztár, ami a fokális szereplő kiválasztását döntően meghatározza, a *tematizáció*. A tematizáció különíti el egy mondatban azt, amiről beszélünk és azt, amit mondunk róla, szakkifejezéssel élve a témát a rémától (hasonló elkülönítésről van szó, amikor alanyról és állítmányról, adott és új információról, topicról és commentről beszélnek, lásd Lyons, 1977). Amikor például azt mondjuk, hogy Péter csókolózott Máriával, a mondat tematikus fókuszába Péter kerül, míg ha Mária csókolózott Péterrel, akkor a mondat témája Mária. Az angol nyelvben a tematizációt gyakran passzív szerkezettel valósítják meg: Peter kissed Mary illetve Mary was kissed by Peter. A magyar kerüli a passzívumot, ezért a téma kijelölésében az alany, a határozott névelő és az ágencia (cselekvőség) segít, illetve a passzívumot az általános alany helyettesíti (Máriát megcsókolták). A mondatok tematikus struktúrájának kialakítása révén tehát a beszélők akarva-akaratlanul befolyásolják, hogy a hallgató milyen szituációs modellt alakít ki, azaz hogyan értelmezi a helyzetet, beleértve azt is, hogy egy cselekedetért kinek vagy minek milyen felelősséget tulajdonít.

Turnbull (1994) kísérlete ezt a feltételezést megyőzően igazolta. A kísérletben egyetemi hallgató kísérleti személyek véletlenszerű megoszlásban kétféle szöveget olvastak. A szövegek egy házastársi bántalmazást mutattak be egyik esetben a feleség, másik esetben a férj elmondásában. A szövegek minden tekintetben megegyeztek egymással, kivéve a tematikus struktúrát. Az első esetben mindig a feleség volt a mondatok alanya, míg a második esetben mindig a férj. Az első szöveg eleje így hangzott: „Több, mint két hónapja éltem már külön John-tól. Házasságunk öt éve alatt gyakran szenvedtem a bántalmazásától...” Ugyanez a másik szövegváltozatban így szerepelt: „Több, mint két hónapja éltem már külön Mary-től. Házasságunk öt éve alatt gyakran bántalmaztam őt...” Minden kísérleti személy egy szöveget olvasott. A szövegek elolvasását követően az volt a feladatuk, hogy megfogalmazzák gondolataikat és érzéseiket a szövegben bemutatott konkrét bántalmazási esetről.

A kísérleti személyek válaszait kijelentésekre bontották, és tartalomelemzésnek vetették alá. A tartalomelemzés vezető szempontja a szereplők felelősségére utaló tartalmak kódolása volt. Ebben a pszichológiában elfogadott egyszerű hármas felosztás szerint jártak el. Pozitív felelősségnek tekintették azokat a tartalmakat, amelyekben a kísérleti

személyek valamelyik szereplőnek egy szociálisan pozitív cselekedetért tulajdonítottak felelősséget. Például: „*Mary helyesen cselekedet, amikor elhagyta John-t*” vagy „*John nyilvánvalóan személyiségzavarban szenvedett, de legalább elismerte ezt a problémát és pszichológushoz fordult.* A csökkent felelősség (enyhítő körülmények) kategóriát akkor alkalmazták, amikor a válaszokban valamilyen mentségre, igazolásra, megbocsátásra, vagy sajnálatra történt utalás. Például: „*Mary-nek már korábban el kellett volna hagynia John-t, de ezt valószínűleg azért nem tette, mert ő maga is családi erőszak közepette nőtt fel.*” Vagy „*Mivel John-t az apja gyakran bántalmazta, a családi bántalmazás természetes dolog volt számára.*” Végül negatív felelősségként kódolták azokat a tartalmakat, amelyekben egy szereplő szándékosan, a következményeket előre látva próbál egy szociálisan negatívan értékelt állapotot előidézni, vagy egy pozitív állapot létrejöttét megakadályozni. Például: „*Mary-nek nem lett volna szabad vitába bocsátkozni, hanem azonnal távoznia kellett volna, amint meglátta John-t.*” Vagy: „*John semmilyen megbánást nem tanúsított.*”

A tartomelemzés eredményei alátámasztották a szöveg tematikus struktúrájának a felelősségtulajdonítást illető hatásaira vonatkozó feltételezést. A tematikus fókuszban álló szereplő mindig több felelősségtulajdonítást kapott (mindhárom felelősség kategóriában), mint a másik szereplő. A felelősségtulajdonítást nyilvánvalóan számos tényező mellett a családi erőszakra vonatkozó háttértudás és sztereotípiák is befolyásolták, például azt az eredményt, hogy amikor Mary volt a tematikus fókuszban, akkor az ő negatív felelősségére a teljes felelősségtulajdonítások negyede, míg John esetében ennek csaknem kétszerese jutott.

4. A felelősség tulajdonítása és a történetstruktúra

Annak a döntési illetve ítéletalkotási folyamatnak az alapjánál, amely révén a felelősségtulajdonításon túl eljutunk egy jogi értelemben vett ítélethez, ugyancsak a nyelvi eszközökkel létrehozott szituációs modellek állnak. Ezt igazolta Pennington és Hastie (1986) kísérlete. Egy jól formált elbeszélés tartalmazza a történet *kiváltó eseményeit*, amelyek *belső állapotokat és célokat* indukálnak a főszereplőben. Ez utóbbiak *indokolják* a szereplő cselekedeteit, amelyek azután meghatározott *eredményekre* vezetnek, és meghatározott *következményekkel* járnak. Egyes kutatók a történetek felépítését és megértését egyenesen a fentiekhez hasonló tapasztalati sémáknak vagy történetnyelvtanoknak tulajdonítják (Kintsch és vanDijk, 1978; Mandler, 1980; Rumelhart, 1977; Stein és Glenn, 1979;

Thorndyke, 1977; Wilks, 1977). Pennington és Hastie (1986) kísérlete azt vizsgálta, hogy az esküdt szerepbe helyezett kísérleti személyeknek egy emberölési ügyről kialakított történetei miként függenek össze az általuk meghozott ítéletekkel.

A kísérletben az amerikai jogban megszokott négy alternatív ítéletkategóriával dolgoztak: szándékos emberölés (first degree murder), halálhoz vezető súlyos testi sértés (second-degree murder), erős felindultságban vagy korlátozott ítélőképességgel elkövetett emberölés (manslaughter), jogos önvédelem (self defense). Hasonlóan az esküdtbíráskodási gyakorlathoz, a kísérleti személyeket első lépésben megtanították az ítéletkategóriák alkalmazására. Valamennyi ítéletkategóriánál négy szempont értékelésére hívták fel a figyelmüket. 1. Annak megállapítása, hogy a vádlott-e a tényleges elkövető (identitás), 2. A vádlott mentális állapotának megállapítása (pl. volt-e emberölési szándéka, tudatában volt-e annak, hogy cselekedete halálhoz vezethet, stb.), 3. A releváns körülmények megállapítása (pl. volt-e provokáció, volt-e menekülési lehetőség, stb.), 4. A cselekedet minősítése.

Halált okozó súlyos testi sértés ítéletet például akkor kellett hozniuk, ha a vádlottat találták az elkövetőnek (identitás), ha a vádlott halálokozásra alkalmas eszközt használt (cselekedet), elégséges provokáció nélkül használta ezt (körülmények) és abban a tudatban támadta meg az áldozatot, hogy cselekedete halálhoz vezethet.

Jóllehet egy ügy bizonyítékait sem a tanúvallomások, sem a vád- illetve védőbeszédnek nem elbeszélő, hanem inkább dialogikus-érvelő formában nyújtják, az esküdtek akarva-akaratlanul egy történetet kerestek az ügyről, ami segít nekik a bemutatott bizonyítékok értékelésében és a szükségképpen hézagossági információk kitöltésében, az ehhez szükséges következtetések meghozatalában.

A kísérlethez ingeranyagként egy olyan videofelvételt használtak, amely egy valószínű emberölési ügy tárgyalásán alapult. A felvételen a vádlottat és a tanúkat színészek, a bírót, az ügyvédek és az ügyész szerepét pedig gyakorló jogászok alakították. A felvétel megtekintését követően az „esküdtekkel” egyenként interjút készítettek. Értelmezniük és értékelniük kellett a bizonyítékokat, majd állást kellett foglalniuk a négy lehetséges ítéletkategória mellett. A kísérleti személyek szövegeit ezután tartomelemelték. A kísérlet talán legérdekesebb eredménye az volt, hogy a kísérletvezetők a négy ítéletkategória „híveinek” szövegéből négy, egymástól eltérő koherens történetet tudtak rekonstruálni. Érdekes a négy történetet egymással összehasonlítani:

Szándékos emberölés: *Johnsn* és *Caldwell Gleason* bűnjában voltak délután, amikor egy Sandra Lee nevű

nő megkérte Johnsont, hogy másnap autóval vigye el valahova. Caldwell dühbe gurult, mivel Sandra Lee az ő barátnője volt. Caldwell előhúzott egy borotvát és megfenyegette Johnsont. Johnsonnál nem volt semmilyen fegyver. Ekkor Johnson hazament. A megalázástól mérges Johnson elhatározta, hogy egyszer és mindenkorra megmutatja Caldwellnek, hogy ki a főnök, ha szükséges, meg is öli őt. Később Johnson Clemens nevű barátja átment hozzá, és megígérte a támogatását. Johnson magához vette a kését és Clemens-szel együtt visszament Gleason bárjába. A bárban egy idő után Johnson és Caldwell úgy döntöttek, hogy odakint rendezik a nézeteltérésüket. Caldwell megütötte Johnsont, ami megerősítette Johnson elhatározását, hogy egyszer és mindenkorra leszámol vele. Elővette a kését és Caldwellbe mártotta. Egy rendőr látta a késelést és odasietett, de Caldwellt a súlyos mellsebe miatt már nem lehetett megmenteni.

Halált okozó súlyos testi sértés: Azon a délutánon Johnson összevitakozott Caldwellel Gleason bárjában. Este Johnson a barátjával, Clemenssel visszament a bárba, ahol mindketten törzsvendégek voltak. Johnson arra számított, hogy Caldwellel további problémák lesznek, ezért minden eshetőségre felkészülve zsebébe tette a haltisztító kését. Nem sokkal azután, hogy Johnson és Clemens beléptek a bárba, a vita újra kezdődött, és veszekedésé fajult. Az utca túloldaláról egy rendőr látta, hogy Johnson és Caldwell kilépnek a bárból, Johnson a fej fölé emeli a kését és könnyörtelenül leszúrja Caldwellt. A súlyos mellkasi seb Caldwell csaknem azonnali halálát okozta. A halottszemlénél kiderült, hogy Caldwell hátsó zsebében is kés volt.

Emberölés: Délután Gleason bárjában Caldwell életveszélyesen megfenyegette Johnsont, ezért Johnson távozott a bárból. Később visszament a bárba. Egy idő után kimentek a bárból hogy tisztázzák hosszú múltra tekintő, a rivalizációból fakadó nézeteltérésüket. A bár előtt Caldwell megütötte Johnsont, ami utóbbi emlékezetébe idézte a korábbi életveszélyes fenyegetést. Johnson elővette a nála lévő haltisztító kését, hogy megakadályozza annak a borotvának a használatát, amivel őt Caldwell korábban fenyegette. A dulakodás hevében megszurta Caldwellt, de később, a halottszemlénél, Caldwell zsebében is megtalálták a borotvát.

Nem bűnös: Johnson és Caldwell Gleason bárjában voltak délután, amikor egy Sandra Lee nevű nő megkérte Johnsont, hogy másnap autóval vigye el valahova. Caldwell hirtelen agresszív lett, előhúzott egy borotvát és megfenyegette Johnsont, hogy megöli. Johnson azt gondolta, hogy legjobb, ha kitér Caldwell útjából, ezért hazament. Később a barátja Clemens átment hozzá, és azt javasolta, hogy

menjenek el Gleason bárjába egy sörre. Johnson először nem akart menni, de végül beleegyezett azzal a feltétellel, hogy Caldwell nincs ott. Mivel Caldwell tényleg nem volt ott, bementek a bárba. Caldwell azonban később visszajött és kihívta Johnsont az utcára. Az utcán Caldwell váratlanul megütötte Johnsont, aki nekitántorodott a falnak. Johnson megszédült az ütéstől és azt is tudta, hogy Caldwellnél borotva van, mivel korábban Caldwell azzal fenyegette őt. Johnsonnál ott volt a haltisztító kése, amit rendszerint magánál hord. Elővette a kést, hogy távol tartsa magától Caldwellt. Caldwell korábbi fenyegetésére gondolva jobbnak látta, hogy a kést maga előtt tartja. Amikor előrántotta a kést vagy Caldwell mozdult bele vagy ő tett olyan mozdulatot, amivel megsebesítette Caldwellt.

A négy történetverzió nagyon hasonlít egymásra, mégis különböző ítéletekhez vezet. Az emberölés cselekményének szerkezetében a kiinduló esemény mind a négy történetben az, hogy Caldwell megüti Johnsont, amit az tesz lehetővé, hogy Johnson Clemens-szel elmegy a bárba. Ez azután okot ad arra, hogy Johnson késsel szúrja meg Caldwellt, aminek a következményeként Caldwell meghal. Azt viszont, hogy milyen ítélet születik, az határozza meg, hogy erre a cselekményvázra a bizonyítékok értékelése nyomán különböző következtetések révén milyen pszichológiai állapotokat, milyen célokat, illetve konkrét cselekedeteket fűznek az esküdtek. A bárban lezajlott korábbi veszekedésnek és az ebből következtetett konfrontációs szándéknak például a szándékos emberölés ítélet képviselői nagy jelentőséget tulajdonítanak, míg a jogos önvédelem képviselői ezt teljesen figyelmen kívül hagyják, és ott indítják a történetet, hogy Caldwell kihívja Johnsont az utcára. A kiinduló veszekedésre csak mint Johnson tudására (pszichológiai állapotára) utalnak, hogy ti. Caldwell borotvával megfenyegette őt. A szándékot is ebből vezetik le, azaz Johnson a késével el akarja rettenteni Caldwellt.

5. Narratív megközelítés a jogi ítéletalkotásban

A szándékok, célok és más pszichológia állapotok tulajdonításában nagy szerepet játszik az életszerűség. Pennington és Hastie (1986) kísérletéből kitérünk, hogy egy ítélet meghozatala nem egyszerűen az ítéletkategóriák tulajdonságainak és a cselekményre vonatkozó bizonyítékoknak a logikus illesztése, hanem egy történet megkonstruálása, amiben kiemelt jelentősége van annak, hogy az ítéletalkotó mit gondol életszerűnek. Jerome Bruner (1986, 1990, 2001), különbséget tesz az emberi gondolkodás két

természetes formája között. E két megismerési mód más-más úton szervezi tapasztalatainkat, és különféleképpen konstruálja a valóságot. Az egyik a *paradigmatikus vagy logikai-tudományos mód*, amely elvont fogalmakkal dolgozik, az igazságot formális logikai eljárásokkal és tapasztalati bizonyítékok révén tételezi, s eközben olyan oksági viszonyokat keres, amelyek egyetemleges igazságfeltételekhez vezetnek el. A másik, a „világiasabb” gondolkodási forma az *elbeszélő mód*, amely emberi vagy humán jellegű szándékokat és tetteket, az ezekkel kapcsolatos történéseket és következményeket vizsgálja. Az életszerűséggel igazolja magát, és nem az igazság, hanem az élethűség kialakítására törekszik. Bruner (2001, 27. o.) az okság két típusát a következő példán illusztrálja: „Az akkor szócska különböző funkciót tölt be a »ha x , akkor y « formában megfogalmazott logikai állításban és az »A király meghalt, és akkor a királyné is meghalt« narratív idézetben. Az első esetben univerzális igazságfeltételek kereséséhez vezet, a másodikban két esemény közötti konkrét kapcsolatot jelöl – ez lehet gyász, öngyilkosság vagy merénylet.” Más szóval, a narratív gondolkodás az értelemadásra, a „koherencia megteremtésére” törekszik.

A narratív gondolkodás jelentőségének felismerése a pszichológiában a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően egy új paradigma, a *narratív pszichológia* kibontakozását tette lehetővé. Az új irányzat képviselői szerint a narratív gondolkodás és a narratív nyelv kart karba öltve járnak, a nyelv formálja a tapasztalatot, és viszont, a tapasztalat formálja az elbeszélő nyelvet. Roland Barthes (1988) aforisztikus megfogalmazásával kalandokat csak az ember tud átélni, aki képes arra, hogy elmesélje a kalandjait.

Mivel a tanulmány hátralévő részében az elbeszélés és a jog kapcsolatát a narratív pszichológia szemszögéből fogjuk vizsgálni, néhány szót szólnunk kell az új irányzatról. A narratív pszichológia törzsét azok a kutatások alkotják, amelyek az elbeszélés egy sajátos formája, az élettörténeti elbeszélés és az identitás közötti összefüggéseket tárják fel. (MacAdams, 1985; Gergen és Gergen, 1988; Sarbin, 1986). Kvalitatív eljárások segítségével az elbeszélés pszichológiai tartalmait elemezve az identitás folytonosságáról, épségéről vagy sérüléseiről, adaptivitásáról tesznek megállapításokat. A legújabb kutatások a számítógépes nyelvészet eredményeit kiaknázva a pszichológiai jelentőséget hordozó nyelvi alakzatok kvantitatív elemzésére törekednek. A kutatások eredményeként megszületett és nemzetközi elfogadást nyert a tudományos narratív pszichológia (László, Ehmann, Pólya, Péley, 2007; László, 2008). Az új eljárás lényege, hogy az emberek természetes közegben zajló, hétköznapi viselkedéséből és kommunikációjából tudományos eszközökkel képes személyiségükre, lelki állapotaikra és társas be-

állítódásaikra vonatkozó következtetéseket levonni. Ez úgy történik, hogy a személyes élettörténeti eseményekre, illetve a társadalmi csoportok, például a nemzetek történetére vonatkozó elbeszélések nyelvi és kompozíciós tulajdonságait tudományos eszközökkel megfeleltetik az identitásképzés pszichológiai folyamatainak. A nyelvi mintákat nyelvtechnológiai eszközökkel számítógépes programokká fejlesztik, és ezekkel a programokkal elemezik a természetes szövegeket. Ezek az eljárások alkalmasak arra, hogy a lelki állapotokról és tartós beállítódásokról diagnosztikus és a társas alkalmazkodás különböző formáit előre jelző eredményeket nyújtsanak. A tudományos narratív pszichológia fogalmai és eljárásai, amellet, hogy a személyiség és a társas élet pszichológiai folyamatainak komplex megközelítését teszik lehetővé, különösen előnyösnek bizonyultak olyan problémák vizsgálatában, ahol jelen idejű kutatásokra nincs lehetőség, például történeti szövegek esetében, illetve ahol a kérdőíves vagy teszteljárások alkalmazásának lehetősége behatárolt, például addiktológiai betegek esetében (Péley, 2002). Az alkalmazási lehetőségek köre kiterjed az úrkutatás területére is, mivel a narratív pszichológiai diagnosztikus eljárások alkalmasnak tűnnek a hosszabb úrutazáson részvevő személyek pszichológiai állapotának monitorozására is (Ehmann, Balázs, Fülöp, Kabai, Péley, Pólya, Vargha, László, 2009).

A narratív pszichológia eredményeit elsőként, a New York Egyetem két professzora, a jogtudós Anthony Amsterdam és a világhírű pszichológus Jerome Bruner alkalmazták a jog területére (Amsterdam és Bruner, 2001). Könyvükben természetesen bőségesen foglalkoznak a narratív retorikával, hiszen a bírósági eljárásokban az érvelésnek és meggyőzésnek kitüntetett jelentősége van. Egy analógiával élve, kevés embert sikerül rávenni arra, hogy életbiztosítást kössön olyan logikai levezetéssel, hogy „Minden ember halandó. Ön ember. Következésképp Ön halandó. Tehát életbiztosítást kell kötnie.” Nagyobb esélye van a meggyőzésnek, ha olyan eseteket mutatnak be, amelyek egy család gondtalan életének rosszra fordulásáról szólnak a családfő hirtelen halálát követően. A történetekkel való érvelés személyessé képes tenni a józan észen alapuló tudást, alkalmat teremt az azonosulásra, hitelesíti a beszélő mondanivalóját. Van egy további, retorikai szempontból különösen fontos sajátossága a történeteknek, amit Labov (1967) tárt fel. A kiinduló állapot minden történetben burkoltan azokat a feltételeket tartalmazza, ahogyan a dolgok lenni szoktak vagy lenniük kell. Ehhez az állapothoz képest lép fel a történetben a bonyodalom. Ha nincs bonyodalom, nincs történet se, a dolgok normális menetének felidézése történetként érdektelen. A normális állapot és a bonyodalom közötti fe-

szültség szükségképpen implicit értékelést tartalmaz arról, hogy, mi a jó és mi a rossz, mi a helyes és mi a helytelen. A történetekbe foglalt implicit értékelések mind a vád, mind a védelem szempontjából fontos retorikai eszközök lehetnek az érvelés során.

A narratív elemzés jogi alkalmazása több területen is újszerű megközelítést, új felismeréseket tett lehetővé. Egyebek között megnyitotta az utat ahhoz, hogy az ítéletek mögött meghúzódó világképet viszonylag egzakt módon elemezni lehessen. Erre újít példát Amsterdam és Bruner elemzése az amerikai Legfelső Bíróság három, hasonló témában, de különböző időpontokban született ítéletének indoklásáról.

Az első ítélet 1842-ben született a Prigg kontra Pennsylvania állam ügyében. Az ítélet indoklásában Story bíró megállapítja, hogy az alkotmány IV. cikkelye 2. bekezdésének 3. szakasza értelmében a szövetségi kongresszusnak kizárólagos joga van szabályozni a szökött rabszolgák visszaadását, ezért Pennsylvania állam törvénye, amely bünteti a szökött rabszolgák visszatérítését, hibás. (Prigg egy szökött rabszolgát visszajuttatott Maryland-be Pennsylvániából, ezért Pennsylvániában az állam törvényeinek megfelelően megbüntették.)

A második ítéletet a Brown kontra oktatásügyi hatóság ügyben 1954-ben Warren főbíró mondta ki. Az ítélet indoklása kimondja, hogy az alkotmány 14. kiegészítése megtiltja az államoknak, hogy etnikailag szegregált iskolákat tartsanak fenn.

Az 1992-es Freeman kontra Pitt-ügyben Kennedy bíró mondta ki az ítéletet. Az ítélet indoklása szerint a szövetségi bírónak be kell szüntetniük a beiskolázás felügyeletét azokban a tankerületekben, ahol az afro-amerikai gyerekek izolációja a demográfiai változások következményeként lép fel, és nem tulajdonítható szándékos állami politikának.

Amsterdam és Bruner elemzése az ítéletek indoklásait narratíváknak fogja fel és a narratív szerkesztés valamint a narratív alkotóelemek szempontjából elemzi. E tanulmány keretében nincs lehetőség arra, hogy valamennyi elemzési szempontot az orientációtól az időviszonyokig vagy a cselekménytípusoktól a megoldástípusokig végig kövessünk. Meg kell elégednünk azzal, hogy az indoklások szereplőinek elemzésén keresztül mutassuk be a világkép megalkotására és a világképből levezethető ítélet meghozatalára irányuló általános elemzést. Amsterdam és Bruner valamennyi ítélet indoklásából kigyűjtötték azokat a főneveket, amelyek emberekre vagy kormányzati szervezetekre vonatkoznak. Eután a főneveket négy csoportba sorolták: fehérek, feketék, emberek általában, illetve kormányok vagy kormányzati szervek. Az egyes kategóriák megoszlását a három ügyben az 1. táblázat mutatja

1. táblázat: A főnevek referenciái

	Feketék	Emberek	Fehérek	Kormányzati szervek
Prigg	60	45	53	222
Pitts	76	59	18	413
Brown	55	20	17	95

Látható, hogy a Prigg-ügyben a kormányzati szervek említése dominál. Hasonló a helyzet a Pitts-ügyben is. Előbbi ügyben két és félszer, utóbbi ügyben ötször annyi említés történik róluk, mint a feketékről. Ezzel szemben a Brown-ügyben az emberekre történt utalások száma hozzávetőlegesen megegyezik a kormányzati szervekre való utalásokéval, és utóbbiak alig kétszeresen haladják meg a feketékre történt utalások számát.

A kutatók azonban nem álltak meg itt, és megvizsgálták, hogy milyen gyakran szerepelnek az egyes kategóriák valamilyen cselekvés alanyaként, vagyis aktív ágensként, illetve a cselekvés tárgyaként. Az eredményeket a 2. és 3. táblázat mutatja.

2. táblázat: Erős ágenciával / dominanciával rendelkező főnevek

	Feketék	Emberek	Fehérek	Kormányzati szervek
Prigg	3	12	36	109
Pitts	35	21	8	268
Brown	23	12	5	50

3. táblázat: Ágenciával / dominanciával nem rendelkező főnevek

	Feketék	Emberek	Fehérek	Kormányzati szervek
Prigg	31	16	8	12
Pitts	20	24	4	20
Brown	9	4	4	3

Az eredményekből kitűnik, hogy a Prigg-ügy indoklásában használt nyelv olyan világot alkot, amelyben a kormányzati szervek gyakrabban és aktívabban lépnek fel, mint az emberek. Az afro-amerikaiak a többi emberkategóriához hasonló gyakorisággal tűnnek fel, de kevésbé aktívak és erőteljesek. A Pitts-ügy Kennedy bíró által adott indoklásában a kormányzati szervek említése és aktivitása messze felülmúlja az embereket. Az afro-amerikaiak említési gyakorisága nagyobb, mint a többi ember kategóriáé, de ők inkább passzív, mint aktív szerepben jelennek meg, a kormányzati szervek aktivitása dominál fölöttük. Ezzel szemben a Warren főbíró által adott indoklásban a kormányzati szervek megjelenési gyakorisága ugyan jelentős, jut hely a többi ember kategóriaemlítésének is. Ugyanígy, a kormányzati szervek aktivitása nem nyomja el a többi ember kategóriaaktivitását, így az afro-amerikaiakét sem.

Az eredményekből jól látható, hogy nem csak az ítéletek iránya, hanem az ezeke megalapozó in-

doklások mélyrétegeinek narratív tulajdonságai is tükrözik a koronként változó világszemléletet. Noha az ítéletek ugyanazon alkotmányra hivatkoznak, a személyes és állami jogok valamint az egyenlőség kérdését eltérően értelmezik, aminek a háttérben a feketék és fehérek viszonyának valamint a kormányzati szervek szerepének eltérő értelmezése áll. Warren főbíró korszakos jelentőségű ítéletének indoklásában a feketék aktív társadalmi cselekvőként jelennek meg és ez a felfogás támogatja a radikális deszegregációs lépéseket. A nyolcvanas évek konzervatív hangulatához igazodva visszavesz a deszegregációs lépésekből, amit az indoklásban egyebek között a feketék aktivitásának csökkentése és kormányzati szervek aktivitásának növelése támogat.

Felhasznált irodalom

- Amsterdam, A. és Bruner, J. (2001): *Minding the Law*. Cambridge, Mass; Harvard University Press
- Barthes, R. (1988): The sequence of actions. In: Howard, R (trans.): *The Semiotic challenge*. New York; Hill and Gang.
- Bendix, E. (1966): *Componential analysis of general vocabulary. The semantic structure of a set of verbs in English, Hindi, and Japanese*. Bloomington, The Hague.
- Brown, R., Fish, D. (1983b): The psychological causality implicit in language. *Cognition*, 14, 3, 237–273.
- Bruner, J. (1986): *Actual minds, possible worlds*. Cambridge, Mass; Harvard University Press, 2. 11–43.
- Bruner, J. (1990): *Acts of meaning*. Cambridge, MA; Harvard University Press.
- Bruner, J. (2001): A gondolkodás két formája. In László J. és Thomka B. (szerk.): *Narratívóák 5. Narratív Pszichológia*. Budapest; Kijarat Kiadó, 27–57.
- Carnaghi, A., Maass, A., Gresta, S., Bianchi, M., Cadinu, M., Arcuri, L. (2008): Nomina sunt omina: on the inductive potential of nouns and adjectives in person perception. *Journal of Personality and Social Psychology*, 94, 5, 839–859.
- Ehmann, B. Balázs, L. Fülöp, É. Kabai, P. Péley, B. Pólya, T. Vargha, A. László, J. (2009): *Acta Astronautica* (közlésre benyújtva)
- Forgas J. P. (1989): *A társas érintkezés pszichológiája*. Budapest, Gondolat.
- Gergen, K. J. and Gergen, M. M. (1988): Narratives and the self as relationship. In: Berkowitz, L. (ed.): *Advances in experimental social psychology*. Vol. 21. San Diego, CA; Academic Press.
- Kintsch, W. and vanDijk, T. A. (1978): Toward a model of text comprehension and production. *Psychological Review*, 85, 363–394.
- Labov, W. (1967): Narrative Analysis: Oral Version of Personal Experience. In: Helm, J. (ed.): *Essays on the Verbal and Visual Arts*. Seattle: American Ethnological Society. 12–44.
- László, J. (2008): *The Science of Stories: An Introduction into Narrative Psychology*. Psychology Press/Routledge, New York–London.
- László, J., Ehmann, B., Pólya, T., and Péley, B. (2007): Narrative psychology as science. *Empirical Text and Culture Research*, 3, 1–13.
- Lyons, J. (1977): *Semantics* (Vol. 2). Cambridge; Cambridge University Press.
- MacAdams, D. P. (1985): *Power, intimacy, and the life story: Personological inquiries into identity*. New York; Guilford Press.
- Mandler, J. M. (1980): Categorical and schematic organization in memory. In: Puff, C. R. (Ed.): *Memory organization and structure*. New York; Academic Press.
- Péley B. (2002): *Rítus és történet*. Budapest; Új Mandátum.
- Pennington, N., Hastie, R. (1986): Evidence evaluation in complex decision making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 2, 242–258.
- Rumelhart, D. E. (1977): Understanding and summarizing brief stories. In: LaBerge, D. and Samuels, S. J. (Eds.): *Basic processes in reading: Perception and comprehension*. Hillsdale, NJ; Erlbaum.
- Sarbin, T. R. (1986): The Narrative as a Root Metaphor for Psychology. In: Sarbin, T. R. (ed.): *Narrative Psychology. The Storied Nature of Human Conduct*. New York; Praeger.
- Semin, G.R., Fiedler, K. (1988): The cognitive functions of linguistic categories in describing persons: social cognition and language. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 4, 558–568.
- Stein, N. L. and Glenn, C. G. (1979): An analysis of story comprehension in elementary school children. In: Freedle, R. O. (ed.): *New directions in discourse processing*. (Vol. 2) Norwood, NJ; Ablex, 83–107.
- Thorndyke, P. W. (1977): Cognitive structures in comprehension and memory of narrative discourse. *Cognitive Psychology*, 9, 77–110.
- Turnbull, W. (1994): Thematic structure of descriptions of violent events influences perceptions of responsibility: A thematic structure effect. *Journal of Language and Social Psychology*, 13, 2, 132–157.
- Wilks, Y. (1977): What sort of taxonomy of causation do we need for language understanding? *Cognitive Science*, 1, 235–264.

Petrétei József
egyetemi tanár

A jogalkotási törvény felülvizsgálatáról

I. Bevezetés

A magyar jogalkotás jelenlegi helyzetét vizsgálva egyértelműen megállapítható, hogy e terület feltétlenül megérett az átfogó reformra. A számos ok közül – amelyek e reformot mellőzhetetlenné és halaszthatatlanná teszik – az egyik legfontosabb, hogy *hiányzik a jogalkotó tevékenység* korszerű, átgondolt, előremutató és garanciális elemekkel átszőtt normatív, *törvényi szintű szabályozása*. A magyar jogalkotással kapcsolatban nem csak az jelent problémát, hogy túl sok jogszabály van, illetőleg e jogszabályok minősége számos kívánnivalót hagy maga után, hanem az is, hogy a jogalkotást szabályozni hivatott *hatályos jogalkotási törvény rendkívüli mértékben elavult*, mára szinte teljesen használhatatlanná vált. A hatályos jogalkotási törvény alkalmazhatatlansága hozzájárul ahhoz is, hogy a benne rögzített jogszabály-előkészítő eljárás nem megfelelő módon zajlik, a jogalkotásért viselt egyértelmű felelősség – illetőleg ennek számonkérhetősége – hiányzik, továbbá a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálata a legtöbb esetben elmarad, vagy nem kellően megalapozott. Ezért a jogalkotás reformjának az első – és egyik legkiemelkedőbb – eleme az új jogalkotási törvény elfogadása. Az új jogalkotási törvény – pontosabban a benne foglalt eljárási szabályok – ugyanis a legfontosabb biztosítékát jelentené annak, hogy *a jogszabályok magas minőségi fokon szülessenek meg, alkalmasak legyenek a célzott joghatások kiváltására, és a jogalkalmazás számára is megfelelő – vagyis alkalmazható és végrehajtható – jogszabályok születhessenek*.

II. A hatályos jogalkotási törvény hibái és hiányosságai

Az 1987-ben keletkezett – és 1988. január 1-jétől hatályos – jogalkotási törvény – amely létrejöttékor rendkívül fontos és kiemelkedő szerepet játszott a magyar jogalkotás fejlesztésében – mára számos hibája és hiányossága következtében a jogalkotás fejlesztésének kifejezetten a gátjává vált. Ezek a hibák és hiányosságok egyrészt alkotmányellenességet, másrészt elavult, meghaladott – ezért zavaró és értelmetlen – előírásokat jelentenek.

1. A jogalkotási törvény alkotmányellenes rendelkezései

a) *A jogalkotási törvény felsorolja a jogalkotó szerveket és az általuk alkotható jogszabályokat.*¹ A törvény e rendelkezése azonban *több ponton is ütközik az Alkotmánnyal*. A törvény hatályos szabályozása szerint ugyanis a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezést, a tanács pedig rendeletet alkot.² E rendelkezés rendkívül súlyos alkotmány-sértést eredményez, mivel nem áll összhangban az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervekkel, illetőleg az általuk kibocsátható jogszabályokkal. Az alaptörvény szerint ugyanis a köztársasági elnöknek ilyen jogosítványa nincs,³ a „tanácsok” megszűntek,⁴ csakúgy, mint az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkári tisztség, illetőleg az ehhez kapcsolt rendelkezést kibocsátó hatáskör. E helyzetet az az alkalmazott kodifikációs megoldás idézte elő, ami az alkotmánymódosításkor,⁵ illetőleg új törvények alkotásakor nem helyezte egyértelműen hatályon kívül, illetőleg nem módosította a jogalkotási törvény vonatkozó előírásait.⁶ Ennek következtében a jogalkotási törvény nemhogy eligazodást nyújtana a jogalkotó szervekről, illetőleg az általuk alkotható jogszabályokról, hanem alkotmányellenessége következtében *súlyos zavart okoz a magyar jogalkotás szabályozása és meghatározása tekintetében*.

b) A hatályos jogalkotási törvény *nem említi a Magyar Nemzeti Bank elnökének 2004. május elsejétől fennálló – az Alkotmány rendelkezése alapján egyértelműen meglévő – rendeletealkotási jogát,*⁷ aminek következtében az MNB elnökének rendelete a hatályos alaptörvény szerint jogszabálynak minősül. Az új jogszabállyal kapcsolatos rendelkezéseket nem tartalmazó jogalkotási törvény ebben a tárgykörben is alkotmányellenes, mivel nem „ismeri” az MNB elnökének jogalkotó hatáskörét. Emellett az sem világos, hogy *az MNB elnökének rendelete hogyan illeszkedik a jogszabályok rangsorába*: a jogalkotási törvény ugyanis akként rendelkezik, hogy az általa felsorolt jogszabályok közül az alacsonyabb szintű nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.⁸ Ez akkor is problémát jelent, ha az MNB elnökének rendelete sajátos szerepet tölt be a jogrendszerben, ami nem teszi lehetővé a jogszabályi hierarchia hagyományos rendszerébe való beillesztését, mert nem egyértelmű, hogy a jogalkotási törvényben szereplő jogszabályi hierarchia mennyiben tekinthető zártnak, illetőleg nyitottnak.⁹

c) A jogalkotási törvény elfogadásakor meghatározásra kerültek a *kizárólagos törvényhozási tárgykörök.*¹⁰ E rendelkezés az akkori alkotmányos berendezkedésben a Népköztársaság Elnöki Taná-

csának törvényerejű rendeletalkotási jogát korlátozta.¹¹ Az Országgyűlés helyettesítésére jogosult Elnöki Tanács ugyanis ezt megelőzően az Országgyűlés ülészekai között törvényt pótló, módosító vagy hatálytalanító törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki, amelyek gyakorlatilag a törvényi szabályozással voltak egyenrangúak. Ezen nem változtatott az a megoldás sem, hogy a törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kellett mutatni, mert ez nem volt a törvényerejű rendeletek érvényességi kelléke, sem azok hatályosságát nem korlátozta.¹² A jogalkotási törvény hatályba lépése után viszont az Elnöki Tanács rendeletalkotási joga a parlament számára fenntartott törvényhozási tárgykörök tekintetében beszűkült, e kérdésekben tehát az Elnöki Tanács nem volt jogosult rendeletalkotásra. Az e tárgykörökön kívüli kérdésekben azonban az Elnöki Tanácsnak 1989-ig továbbra is megmaradt a törvényerejű rendeletalkotási joga akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezett. A jogalkotási törvényben szereplő *kizárólagos törvényhozási tárgyköröket* azonban 1989-90-ben az *Alkotmány módosítása felülrta*, mert maga az alaptörvény határozta meg azokat a törvényhozási tárgyakat, amelyekben az Országgyűlésnek kötelező törvényt alkotnia, legtöbbször minősített – általában a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának – szavazatával. Ez egyúttal azt is eredményezte, hogy e tárgykörökben – lévén az Országgyűlés kötelező törvényalkotási feladatáról van szó – a törvényi szintű szabályozás alatt nincs helye jogalkotásnak. Ezért a jogalkotási törvénynek e rendelkezései nemcsak feleslegessé váltak, hanem zavaróak is. Az *alkotmánybírósi gyakorlat* ugyanis a *jogszabályi szint kérdéseit kizárólag az Alkotmány alapján ítéli meg*. A jogalkotási törvényben foglalt elavult törvényhozási tárgykörök felsorolása azonban a jogalkotási gyakorlatot ma is nagymértékben befolyásolja, és sokszor kifejezetten félrevezeti.¹³

d) Alkotmányossági problémát okoz, hogy *egyes miniszteri rendeletek terjedelmes, de a konkrét ügyben alkalmazandó mellékletei sem a Magyar Közlönyben, sem az annak alapján szerkesztett jogszabálygyűjteményekben nem található*. A jogalkotási törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy a miniszteri rendelet melléklete a *minisztérium hivatalos lapjában* kerüljön közzétételre.¹⁴ E megoldás azonban *ellentmond az Alkotmány rendelkezésének*, ami előírja, hogy a Kormány tagjának rendeletét a hivatalos lapban – vagyis a Magyar Közlönyben – kell kihirdetni.¹⁵ Az alaptörvény tehát nem enged eltérést a rendelet mellékleteinek tekintetében sem, mert ez felel meg a jogbiztonság jogállami elvének is.

e) Az Alkotmánybíróság szerint *mulasztásos alkotmány sértés* áll fenn abban a tekintetben, hogy a hatályos jogalkotási törvény *nem szabályozza a*

jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját.¹⁶ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyesbítés alatt általános értelemben a közzétett szöveg utólagos kijavítását kell érteni. A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei közzétételének esetében előfordulhatnak olyan hibák, amelyeket orvosolni kell, de nem mindegy, hogy ez milyen módon történik.¹⁷ A jogalkotásra vonatkozó szabályok között meg kell határozni azt, hogy milyen hiba minősül érdemi, az adott norma tartalmát befolyásoló hibának, és melyek azok a hibák, amelyek nem érdemiek, és szükséges arról is rendelkezni, hogy mely hiba milyen orvoslási módszerrel – helyesbítéssel, módosítással, vagy más módon – javítható ki.¹⁸ Amíg a jogalkotási garanciákat a sehol sem szabályozott helyesbítés visszaélésszerű alkalmazásával ki lehet játszani, addig nem állítható, hogy a jogalkotás és a jogszabályok módosításának jogintézménye kiszámíthatóan, jogállami körülmények között működik, ami pedig sérti a jogbiztonság elvét.¹⁹

2. A jogalkotási törvény elavult és meghaladott rendelkezései

A hatályos jogalkotási törvény számos, a gyakorlat által már meghaladott rendelkezést is tartalmaz, amelyek szintén sértik, illetőleg veszélyeztetik a jogbiztonságot. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze.

a) A hatályos törvény szerint a Kormánynak a *jogalkotási programot 5 éves időszakra* kell megállapítania, amelynek előkészítéséért az igazságügy-miniszter a felelős.²⁰ Ennek összeállításához ki kell kérnie a minisztereknek, az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a társadalmi szervezeteknek és érdekképviseleti szervezeteknek, valamint a fővárosi és a megyei tanácsoknak a javaslatait. *E rendelkezés nem csak azért elavult*, mert amikor meghatározták, akkor az Országgyűlés megbízatása öt évre szólt, hanem azért is, mivel ma – a korábbinál lényegesen nagyobb intenzitású jogalkotás idején – e rendelkezés *betarthatatlan*. A hatályos szabályozás alapján egyébként egyrészt a Kormánynak – megalakulását követően lehetőleg harminc napon belül, egyébként minden ülészek végén – kell tájékoztatnia az Országgyűlést a következő ülészekre vonatkozó törvényalkotási programjáról,²¹ másrészt a Kormány a törvényalkotási programját a munkatervével összehangoltan – félévente készíti el.²² Ez a terminus sokkal inkább megfelel a mai, felgyorsult törvényalkotás időbeli ütemezésének, és a törvényalkotás tervezhetőségének.

b) A jogalkotási törvény a jogalkotási eljárás szabályozásánál *sámos olyan előírást* tartalmaz,

amelyek a törvényalkotásra vonatkozó házszabályi rendelkezésekkel ellentétesek, illetőleg ezekkel nincsenek összhangban.

– Elavultnak tekinthető a jogalkotási törvénynek az a rendelkezése, amely szerint, ha társadalmi szervezet vagy érdekképviseleti szerv a Kormánynak törvénykezdeményezését javasolja, erről tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes országgyűlési bizottságot.²³ Ilyen előírást ugyanis sem a Házszabály, sem a Kormány ügyrendje nem tartalmaz, és ez a kvázi törvénykezdeményezési jog sem az Alkotmány rendelkezéseiből, sem pedig a társadalmi szervezetekre, illetőleg érdekképviseleti szervekre vonatkozó egyesülési jogról szóló törvényből nem vezethető le.

– A jogalkotási törvény azt is előírja, hogy a törvényjavaslatot – ha az Országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz – az Országgyűlés ülészaka előtt legalább harminc nappal be kell terjeszteni.²⁴ Ma, a lényegében folyamatosan ülésező, az alapfeladatát valóban ellátó Országgyűlés esetén e rendelkezés értelmezhetetlen, és a Házszabályra tekintettel alkalmazhatatlan.

– Hasonló a helyzet a jogalkotási törvénynek azzal a rendelkezésével kapcsolatosan is, ami szerint ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez és az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a Kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízta meg a törvényjavaslat előkészítésével.²⁵ A Házszabály szerint ugyanis a törvényjavaslatnak tartalmaznia kell a törvény javasolt szövegét és címét, illetőleg a törvényjavaslathoz indokolást kell fűzni.²⁶ Az indítványnak tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak kell lennie, és a nem szabályszerű formában benyújtott indítványt az Országgyűlés elnöke visszautasíthatja.²⁷ E rendelkezések ismeretében nem értelmezhető, hogy mit jelent az „indítvány Országgyűlés általi elfogadása”, és a „törvény kezdeményezésének Kormány vagy országgyűlési bizottság általi előkészítése”.

– A jogalkotási törvény akként rendelkezik, hogy ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő általa előkészített törvényjavaslatot terjeszt elő, az Országgyűlés dönt a törvényjavaslat napirendre tűzéséről.²⁸ Ez az előírás sincs összhangban a Házszabállyal, mert egyrészt az ülések napirendjére minden esetben a Házbizottság készít javaslatot,²⁹ a napirendről pedig az Országgyűlés dönt.³⁰ A bizottsági, illetőleg a képviselői törvényjavaslat között csak abban van különbség, hogy az előbbi automatikusan az Országgyűlés tárgysorozatára kerül,³¹ míg az utóbbi esetében a benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja.³²

– Az már igazán csak „apróságnak” tűnik, hogy a Jat. szerint a bizottsági vagy képviselői törvénykezdeményezés esetén a „törvényjavaslat tervezetének

a véleményezésre bocsátásáról és – az Országgyűlés döntése alapján – a társadalmi vita megszervezéséről a Kormány gondoskodik.”³³ Ez egyrészt már csak azért sem érthető, mert a Jat. hatályos szövege nem ismeri a társadalmi vita intézményét,³⁴ másrészt a Kormánynak – az államhatalmi ágak elvére és a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságaira tekintettel – nem lehet feladata, hogy a bizottsági és képviselői „törvényjavaslat tervezetének véleményezésre bocsátásáról gondoskodjon”.³⁵ Ezt egyfelől csak a saját javaslatai kapcsán kell megtennie,³⁶ másfelől döntést kell hoznia a képviselői önálló indítványokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításáról.³⁷

c) A jogalkotási törvény több esetben hiányosnak, hézagosnak tekinthető, és nincs összhangban más hatályos törvényekkel.

– Hiányos a jogalkotási törvénynek a jogszabály hatályvesztésére vonatkozó rendelkezése. Ez ugyanis csak két esetet említ: a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejár.³⁸ Nem tesz említést arról, hogy a jogszabály akkor is hatályát veszti, ha azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

– A hatályos jogalkotási törvény rendelkezik a nemzetközi szerződések kihirdetéséről és közzétételéről, ami nincs teljesen összhangban az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvénnyel.³⁹

– Hiányzik a jogalkotási törvényből a jogharmonizációs eljárásra való utalás, az ezzel kapcsolatos jogalkotói feladatok csak érintőlegesen szerepelnek a törvényben.⁴⁰

– A jogalkotási törvény nincs tekintettel arra az informatikai fejlődésre sem, ami lehetővé teszi a jogszabálytervezetek véleményezését, illetőleg a jogszabályok bárki számára elektronikus formában történő ingyenes elérhetőségét.⁴¹

– Rendkívül vázlatosnak tekinthetők a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó rendelkezések, illetőleg az ezzel összefüggő felelősségi szabályok is.⁴² A hatásvizsgálat módszertanára vonatkozóan a törvényben még felhatalmazó rendelkezés sem található.⁴³

– A jogalkotási törvény említést sem tesz a deregulációról, ami nélkül a jogrendszer egységének és áttekinthetőségének fokozott érvényesülése – mint a törvény preambulumban szereplő követelmény – nem teljesíthető.

d) Indokolt megemlíteni azokat a kisebb súlyú hibákat és fogyatékoságokat is, amelyeket a jogalkotási törvény tartalmaz. Ilyennek tekinthető, hogy a törvény még hivatkozik a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökére.⁴⁴ Más helyen utal arra, hogy a Határozatok Tárá a miniszterhelyettesek, valamint

a Minisztertanács Titkárságának a vezetője által meghatározott szervek vezető munkatársai is megkapják,⁴⁵ továbbá a tanács és a tanács végrehajtó bizottsága határozat kibocsátására jogosult.⁴⁶

A fentiek alapján *egyértelműen megállapítható*, hogy a *hatályos jogalkotási törvény* mai formájában már *nem képes betölteni az alapvető funkcióját*, képtelen ellátni a jogalkotás kérdéseinek a hatályos Alkotmánnyal összhangban történő alapvető regulálását.⁴⁷ Tekintettel arra, hogy a jogalkotás kérdései olyan szabályozási területnek számítanak, ahol az állandóságnak és az átláthatóságnak kiemelt fontosságú szerepe van, illetőleg a kiszámítható eljárási rend a jogszabályok létrejöttének – az eljárás általi legitimálás következtében – mellőzhetetlen ismérve, ezért nem elegendő egyszerűen az elavult rendelkezések hatályon kívül helyezése, vagy egyszerű módosítások elvégzése. Olyan új szabályozási környezetet szükséges megteremteni, ami a jogrend minőségének folyamatos javulásához, a jogrendszer áttekinthetőségéhez, a jogszabály-előkészítés társadalmi-szakmai megalapozásához és a jogbiztonság növeléséhez vezet. Ennek érdekében új jogalkotási törvényre van szükség.

III. Az új jogalkotási törvénnyel szemben támasztandó követelmények

Az új jogalkotási törvénynek azzal a kiemelkedő céllal kell létrejönnie, hogy *érvényesülő és számon kérhető minőségi szemléletet* vigyen a jogalkotási tevékenység, illetőleg az ennek alapján létrehozott jogszabályok rendszerébe, és *legyen tekintettel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára, illetőleg Magyarország európai uniós tagságából* adódó követelményekre. Ezért *első-sorban egyértelmű dogmatikai* alapok megteremtését, a korábrinál *magasabb színvonalú jogszabály-előkészítést*, a maihoz képest – mind a jogalkotás, mind a jogszabályok tekintetében – *nagyobb nyilvánosságot*, és a *jogrendszer folyamatos felülvizsgálatát* kell biztosítani. Az új jogalkotási törvény legfontosabb, a minőségi és nyitott jogalkotás⁴⁸ feltételrendszerét erősítő elemei az alábbiakban foglalható össze.

1. A jogalkotó szervek, a jogszabályok és a jogszabályi hierarchia egyértelmű meghatározása

Az új jogalkotási törvénynek az Alkotmányban foglaltakkal összhangban kell megállapítania a *jogalkotó szerveket*, és az *általuk kibocsátható jogszabályokat*. Cél-szerűnek látszik *különválasztani* a jogalkotó szervek *eredeti, illetőleg jogszabályban kapott felhatalmazás alapján kapott jogalkotó hatáskörét*, mert így pontosítani lehetne, hogy a jogalkotó szerv adott esetben

milyen feltételek között alkothat jogszabályt. Pontosítani lehetne továbbá azt is, hogy ha a jogalkotó szerv felhatalmazás alapján alkot jogszabályt, akkor e felhatalmazásnak mit kell tartalmaznia, illetőleg a felhatalmazás mire nem terjedhet ki. Ki kellene mondani azt is, hogy a *felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni*. A *jogszabályi hierarchia* biztosítása érdekében egyértelműen meg kellene állapítani, hogy adott jogszabály melyik jogszabályokkal nem lehet ellentétes: így törvény nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel, bármely rendelet törvénnyel, kormányrendelet nemzetközi szerződést kihirdető kormányrendelettel, miniszteri rendelet kormányrendelettel, önkormányzati rendelet kormányrendelettel és miniszteri rendelettel nem lehet ellentétes. A világos és áttekinthető jogszabályi hierarchia hozzájárulna jogszabályok érvényességének és alkalmazhatóságának kétséget kizáró biztosításához.

A jogalkotó szervek és a jogszabályok mellett át kellene tekinteni a hatályos törvényben szereplő *„állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” körét* is. A pontosítás érdekében már az elnevezésen is változtatni kellene, és helyesebb volna a *„közhatalmi irányítás egyéb jogi eszközeiről”* beszélni, lévén ilyen nem csak állami, hanem helyi önkormányzati szervek is alkothatnak. Az e körbe tartozó normatív szabályozó aktusok közül a határozat, az utasítás és a statisztikai közlemény azok, amelyeket célszerű megtartani, a *jogi iránymutatásokat* pedig *meg kell szüntetni*, mivel ezekhez a hatályos jogalkotási törvény szerint sem fűződik kötelező erő, tehát ilyen értelemben nincs normatív jellegük.

2. A jogalkotásért viselt felelősség szabályozása

Az új jogalkotási törvénynek *egyértelműen szabályoznia kell a jogalkotásért viselt felelősség rendjét*, és ezen belül *hangsúlyosabbá* szükséges tenni az *igazságügyért felelős miniszter* (a továbbiakban igazságügy-miniszter) *szerepét*. Ezért az új törvénynek rögzítenie kell, hogy a *jogszabály tervezetének előkészítéséért és szakmai kidolgozásáért a szakminiszter felel*, vagyis az, aki a jogszabály tárgya szerint feladatkörrel rendelkezik.⁴⁹ E megoldás a jogalkotás területén is egyértelművé tenné a szakminiszter Alkotmányból következő ágazati felelősségét,⁵⁰ és ehhez képest rögzítené az igazságügy-miniszter közreműködését. Az igazságügy-miniszter azért viselne felelősséget, hogy a tervezett jogszabály álljon összhangban az Alkotmánnyal, az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktsaival, valamint más jogszabályokkal, illeszkedjen az egységes jogrendszerbe, továbbá feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek, különös tekintettel a magyar nyelv szabályainak

megfelelő, világos, közérthető és ellentmondásmentes megszövegezésére, és a jogalkalmazás számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalom megállapítására. Ezért e felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszternek a *törvényjavaslatok tervezetét az igazságügy-miniszterrel együtt* kell elkészítenie, és a Kormány elé terjesztenie. Az együttes elkészítés feltételezi, hogy a szakminiszter és az igazságügy-miniszter a törvénytervezet készítése során egymás felelősségére tekintettel folyamatosan egyeztet, és megegyezésre jut. A *kormányrendelet tervezetét a szakminiszter szintén csak az igazságügy-miniszterrel egyetértésben* terjeszthetné a Kormány elé, tehát itt is biztosított volna a megkívánt együttműködés. Új megoldásként a jogalkotási törvénynek azt is elő kellene írnia, hogy a szakminiszter a *miniszteri rendeletet* – az alkotmányossági, jogharmonizációs és jogszabály-szerkesztési szempontok tekintetében – az *igazságügy-miniszterrel egyetértésben* adhatná ki, és ha a rendelet tervezetével az igazságügy-miniszter nem ért egyet, a vitás kérdésben a szakminiszter és az igazságügy-miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány döntene.⁵¹ E megoldás biztosíthatná, hogy Magyarországon ne születhessen olyan központi jogszabály, ami az igazságügy-miniszter felelősségi körébe tartozó szempontokra nincs tekintettel.⁵²

3. A jogalkotás tervezése

Átgondolt és kellően megalapozott jogalkotás nem képzelhető el tervezés nélkül. A tervezés megrajzolja a jogalkotás fejlesztési irányait, előzetes információt szolgáltat az elérendő célokra és eszközökre. A jogalkotói tevékenységet tervezett módon, egyeztetett igények szerint kell végezni, mert csak ez biztosíthatja annak kiszámíthatóságát, folyamatosságát, összehangoltságát és ütemezettségét. A jogalkotás tervezésének célja, hogy összehangolja a jogalkotási igényeket és lehetőségeket, ebből következően a jogalkotás tervszerű működését biztosítsa. A működés feltételezi, hogy a jogalkotás tényezői kellő időben és megfelelő formában képesek összehangoltan tevékenykedni. Ezért az igazságügy-miniszternek érdemi jogköröket kell kapnia a jogalkotás tervezésében is. A jogalkotási folyamatnak a maihoz képest sokkal jobb megalapozása érdekében a törvénynek elő kell írnia, hogy a Kormány jogalkotási tervet – és annak részeként jogharmonizációs ütemtervet – készítsen a törvények és a kormányrendeletek előkészítésének ütemezése céljából. Mivel a jogszabályok nagyobb részét a miniszteri rendeletek teszik ki, ezért a minisztereknek is jogalkotási terveket kellene készíteniük. Az új törvénynek azt is elő kell írnia, hogy a Kormány jogalkotási tervét és az Országgyűléshez benyújtandó törvényalkotási programot az igazságügy-miniszter a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjével

együttesen készítse elő és terjessze a Kormány elé. Mivel a jogalkotás színvonalának emelése szorosan összefügg a nyilvánosság biztosításával, ezért elő kell írni azt is, hogy a jogalkotási terveket a Magyar Közlönyben, illetőleg a Kormány és a minisztériumok honlapján közzé kell tenni.

4. A jogszabályok előkészítése

A tervezést követő előkészítés fázisa kapcsán szintén garanciális szabályok szükségesek. A *minőségi jogalkotás* érdekében az új törvénynek részletesebben kell meghatároznia a *jogszabály-előkészítés követelményeit*, mégpedig a *jogszabályalkotás szükségességének vizsgálatától a jogszabályszerkesztés legalapvetőbb tartalmi előírásain át az egyeztetéssel kapcsolatos követelmények szigorításáig.*

a) A hatásvizsgálat követelménye

Bár a hatályos jogalkotási törvény is tartalmaz erre vonatkozó előírásokat, e rendelkezések azonban nem kielégítőek, főleg azért, mert ennek elmaradása nem jár különösebb következményekkel. Ezért nagy előrelépést jelentene, ha az új törvény kifejezetten megkövetelné a szabályozási *hatásvizsgálat* elvégzésének általános kötelezettségét, és előírná, hogy a szabályozás tárgya szerint érintett szakminiszter minden jogszabály előkészítése során a várható társadalmi és gazdasági következmények jelentőségének megfelelő, részletes előzetes hatásvizsgálatot készítsen. Ennek során felmérné a szabályozás várható következményeit, különösen a tervezett szabályozás indokaira és céljaira, elmaradásának várható következményeire, költségvetési hatásaira, valamint elfogadásának várható társadalmi következményeire tekintettel. Az előzetes hatásvizsgálat részletes szempontjait, a tartalmi követelményeket az igazságügy-miniszter rendeletben állapíthatná meg. Az *előzetes hatásvizsgálat* a megalapozott jogalkotói döntéshozatalhoz járul hozzá, és olyan *előrejelzésként* fogható fel, ami *megakadályozza* a már a hatályba léptetés pillanatában idejét múlt, vagy a célzott hatás elérésére más ok miatt *alkalmatlan jogszabályok megszületését*. Az új jogalkotási törvénynek azt is meg kell követelnie, hogy a szakminiszter szükség szerint, de legalább öt évenként folytassa le a feladatkörébe tartozó, a szabályozási tárgykört átfogóan rendező jogszabályok *utólagos hatásvizsgálatát*, és ennek során vesse össze a szabályozás kiadása idején várt hatásokat a tényleges eredményekkel. Az *utólagos hatásvizsgálat* lehetőséget teremt a jogszabályok életciklusának áttekintésére, alkalmazási tapasztalatainak összegzésére, céljuk és rendeltetésük elérésének mérésére, és így – ennek alapján – a hatályos jogszabály esetleges módosítása vagy a szükséges dereguláció megalapozottabbá válhatna.

b) A jogszabály-előkészítő szakapparátussal szembeni követelmények

Nagyon sokszor fogalmazódik meg kritika a jogszabályok megszövegezésének, formába öntésének minőségével kapcsolatban, amin feltétlenül változtatni szükséges. Ma a jogszabályok megfogalmazását, szerkesztését végző *köztisztviselőkre* vonatkozóan *nem léteznek speciális szakmai követelmények*. Gyakran előfordul, hogy e tevékenységet általános szakmai képzettséggel rendelkező jogászok végzik, sőt vannak olyan területek, ahol a technikainak tekintett normaszövegeket *jogászi közreműködés nélkül* készítik elő. Többször tapasztalható az is, hogy valamely tárca a jogszabálytervezetének előkészítésével külső személyeket, vagy ügyvédi irodákat bíz meg, akik közül nem mindegyik rendelkezik megfelelő kodifikációs ismeretekkel. A fő probléma abból adódik, hogy a jogalkotási eljárás sajátosságai következtében az alapvetően rosszul megírt tervezetekből utóbb már igen nehezen szerkeszthető megfelelő színvonalú jogszabály. Ezért – az indokolt átmeneti időszak biztosítását lehetővé téve – az új jogalkotási törvénynek elő kellene írnia, hogy a minisztériumokban, az autonóm államigazgatási szerveknél és a Magyar Nemzeti Bankban jogszabály-szerkesztési feladatokat csak a külön jogszabályban meghatározott jogszabály-szerkesztői képesítéssel rendelkező jogász végezhesen.⁵³ Ez a központi jogalkotás általános színvonalával, nyelvi igényességével kapcsolatos jogos kritikákra adható egyetlen, valóban hatékony válasz lehetne.

c) Az előterjesztéssel kapcsolatos követelmények

Az új törvénynek meg kell követelnie, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezettel kapcsolatos kormánydöntés megalapozása érdekében *összefoglaló jelleggel mutassák be a jogalkotás szükségességét alátámasztó indokokat*, a tervezett szabályozásnak a – rendelkezésre álló adatok alapján – *becsült hatásait*, az előzetes hatásvizsgálat fő megállapításait, továbbá a jogi szabályozással *elérendő célkitűzés és a javasolt megoldás* alkotmányjogi és jogrendszerbeli összefüggéseit, valamint a jogszabálytípus megválasztásának alkotmányjogi szempontjait. Emellett be kell mutatni a szabályozásnak az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi aktusaival, valamint a tárgykört érintően fennálló nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokkal való kapcsolatának és összhangjának részletes ismertetését. Szintén ki kell térni a jogszabályban adott felhatalmazás alapján *kiadandó jogszabály koncepciójára*, továbbá a *deregulációs vizsgálat előzetes eredményére*, valamint a szabályozásnak a hatályos joganyaggal való közvetlen összefüggéseire, különös tekintettel arra, hogy a szabályozás elfogadása milyen – a tárgykört érintő – más jogszabályok

módosítását vagy megalkotását teszi szükségessé, illetőleg ezt milyen időbeli ütemezéssel kívánja meg. Az is fontos követelmény, hogy az előterjesztéshez csatolják a jogszabálytervezet által módosítani kívánt jogszabályoknak a tervezett módosításokkal egységes szerkezetű szövegét. Csak az ilyen tartalmi követelmények esetében várható megalapozott jogalkotói döntés.

Szintén elő kellene írni, hogy a Kormány elé terjesztendő jelentős – valamely tárgykör egészét átfogóan szabályozó – törvény- vagy kormányrendelet tervezetét *kétszakaszos eljárásban* készítsék elő. Az *első szakaszban* a Kormány határozhatná meg a szabályozás elvi természetű főbb tartalmi kérdéseit, a jogi megoldások irányát és fő elveit, amiről koncepció elfogadásával döntene. Ezt követően a *második szakaszban* kerülhetne csak sor a jogszabálytervezet szövegének kidolgozására és – a véleményezés után – a Kormány elé történő beterjesztésére.

d) A jogszabálytervezetek véleményezése

Az új jogalkotási törvénynek *pontosítania kell a jogszabálytervezetek véleményezési eljárását*. Egyrészt a ma hatályos, de különböző jogszabályokban és ügyrendekben megfogalmazott eljárást szükséges alapul vennie és szabályoznia, másrészt a véleményezési eljárás olyan elemeit kell törvényi szinten rögzíteni, amelyek a felmerült *véleménykülönbségek kezelésére és megoldására* vonatkoznak, mert ezek ma a jogalkotási törvényből hiányoznak. Ilyennek tekinthető az a követelmény, hogy a jogszabálytervezetek szövegét, valamint a tervezet tartalmi összefoglalását a közigazgatási egyeztetésre bocsátással egyidejűleg a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján elektronikusan közzé kell tenni.⁵⁴ *A jogalkotási folyamatnak nagyobb nyilvánosságot kell kapnia*, ezért a szabályozás előkészítőjével kapcsolatos alapvető követelmény, hogy a jogszabálytervezeteket a honlapján *mindenki számára hozzáférhetővé* tegye, és minden érintett számára *egyenlő feltételeket* biztosítson a tervezetek megismerésére és véleményezésére. Ez garantálhatja a potenciális véleményezők számára a tervezett jogalkotás folyamatos figyelemmel kísérését. A jogszabály előkészítőjének tehát biztosítania kell, hogy az *elektronikusan közzétett jogszabálytervezetről bárki véleményt nyilváníthasson*, ahhoz javaslatokat tehesen, ezért a honlapján a vélemények, javaslatok fogadásának lehetőségét meg kell teremtenie, továbbá meg kell jelölnie a véleményadásra nyitva álló *határidőt*, ami a közzétételétől számított legalább tizenöt nap lenne. A jogszabály előkészítője mérlegelné a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót készítene, amit a

jogszabály kihirdetését megelőzően elektronikusan közzétenne.

Szintén szükséges meghatározni az *uniós tagsággal összefüggésben a jogharmonizációs célú jogalkotási folyamat egyes követelményeit*, ideértve a közösségi jog által előírt körben a jogszabálytervezetek uniós intézményekkel és más tagállamokkal való egyeztetésének törvényi alapját is, mert a hatályos jogalkotási törvényben ilyen rendelkezések egyáltalán nem szerepelnek.⁵⁵

5. A jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága

Teljes egészében *újra kellene rendezni* a jogszabályok érvényességével, hatályosságával és alkalmazhatóságával kapcsolatos tárgyköröket, amelyekről a hatályos törvény vagy nem tesz említést, vagy csak hiányosan és pontatlanul szabályozza e kérdéseket.

a) Az érvényesség kérdése

A jogszabályok közjogi érvényességének kérdéséről ma sem az Alkotmány, sem jogszabály nem rendelkezik, erre vonatkozóan csak az Alkotmánybíróság gyakorlata ad eligazodást.⁵⁶ E hiányt pótolhatná az új jogalkotási törvény annak kimondásával, hogy a *jogszabály érvényesen létrejön, ha azt az erre hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy az előírt eljárási rend szerint megalkotja*, megfelel a jogszabályi hierarchiának, és azt a jogalkotási törvény rendelkezéseinek megfelelően *kihirdetik*.⁵⁷ Ha a jogszabályt a törvény rendelkezései szerint kihirdetik, úgy kell tekinteni, hogy azt az arra hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy a kihirdetett szöveggel megalkotta. A jogszabályt – a helyi önkormányzati rendelet kivételével – a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.⁵⁸ Az új jogalkotási törvénynek azt is elő kellene írnia, hogy a jogszabály kihirdetésének napja az azt követő nap, amikor a jogszabály szövege bárki számára megismerhető lett. Az Alkotmánybíróság ugyanis már 1991-ben rámutatott arra, hogy a jogbiztonságot súlyosan sérti, amikor a hivatalos lap a tényleges kibocsátásánál korábbi dátumozással jelenik meg, és ennek következtében a benne foglalt jogszabályok a Magyar Közlöny megjelenését megelőző hatálybaléptetéssel kerültek kihirdetésre.⁵⁹ 1992-ben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a *Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szövegét megvásárolni, és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni*.⁶⁰

Az új jogalkotási törvénynek be kellene vezetnie a *jogszabályok szövegének hitelesítése intézményét*. A hitelesítés jogszabály-típusonként változna,⁶¹ de

mindegyik esetben azt a *célt* szolgálja, hogy *kihirdetésre a hiteles szöveg* kerüljön. E megoldás lehetővé tenné azt is, hogy a jogszabály kihirdetett szövegét a hitelesítésre hatáskörrel rendelkező személy a kihirdetést követő *tizenöt napon belül*, a helyesbíteni kívánt jogszabályi rendelkezés *hatálybalépését megelőzően helyesbítse*, ha a jogszabálynak az általa hitelesített és a kihirdetett szövege eltér egymástól. Ez eleget tenne annak az alkotmánybírósági követelménynek, ami a jogszabályok helyesbítésével kapcsolatban megállapított mulasztásos alkotmányvétséget orvosolná.⁶² Mivel a helyesbítés csak a hitelesített szövegtől eltérő kihirdetett szövegre vonatkozna, *egyértelművé* kell tenni azt is, hogy a *jogszabály téves szövege helyesbítéssel nem orvosolható*.

A hatályos jogalkotási törvényben *nincs rendelkezés a kihirdetés idejére* vonatkozóan. Ezért az új törvénynek olyan előírást is tartalmaznia kellene, amely szerint, ha a jogszabályt a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni, akkor – a jogszabály szövegének hitelesítését követően – azt a Magyar Közlöny kiadójának haladéktalanul, *de legkésőbb a kézhezvételétől számított három munkanapon belül* a hivatalos lapban kell megtennie.

b) A hatály szabályozása

Az új jogalkotási törvénynek pontosítania kellene a jogszabályok hatályára vonatkozó rendelkezéseket is. Egyértelműen rögzítendő volna, hogy a jogszabály – a személyi és területi hatálya szerint, az időbeli hatálya alatt – alkalmas arra, hogy a tárgyi hatálya alá tartozó jogviszonyokat keletkeztesse, megszüntesse vagy tartalmukat megváltoztassa.

A *területi és a személyi hatály* általános meghatározása mellett feltétlenül utalni kellene egyrészt az eltérés lehetőségére (a szűkebb vagy tágabb kiterjedés lehetőségére), másrészt meg kell határozni a jogszabály tárgyi hatályát is.

Az *időbeli hatály* feltétlenül pontosításokat igényel. Fő szabályként továbbra is rögzítendő, hogy a jogszabály időbeli hatálya a hatályba lépése napjának kezdetétől hatályvesztése napjának végéig tart, de a hatályvesztés esetei mindenképpen kiegészítendőek az alkotmánybírósági megsemmisítéssel. Szintén az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait figyelembe véve kellene kibővíteni a visszaható hatály tilalmának eseteit,⁶³ illetőleg elő kell írni a hatályba léptetés időpontjával kapcsolatban a „kellő idő” követelményét.⁶⁴ Eszerint a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabály kihirdetésétől számítva elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Azt is indokolt volna rögzíteni, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontját – a szükséges kivételek megállapítása mellett⁶⁵ – úgy

kell meghatározni, hogy a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között legalább nyolc naptári nap elteljen. Ezzel fő szabállyá a jövőbeni hatályba léptetés válna, amitől a törvény – indokolt esetekben – eltérést engedhetne.⁶⁶

Rendezni kellene a módosító jogszabályok kérdését, különös tekintettel az időbeli hatályukra: mikor lehetséges a módosítás, hogyan történjen ennek hatályba léptetése, meddig maradjon hatályban a módosító jogszabály. Különösen ez utóbbi esetében – tekintettel a jogrendszer egyszerűsítésére és áttekinthetőségére, illetőleg a deregulációs szempontokra – elő kellene írni, hogy a más jogszabályt módosító vagy hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezés a hatályba lépését követő napon hatályát veszti. Egyértelművé kellene tenni, hogy a módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályosítása nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát, és ha a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést más jogszabály hatályon kívül helyezi, e hatályosítás nem eredményezi a korábban hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatályba lépését. Ennek indoka, hogy a módosító jogszabály hatályba lépésének pillanatában az általa megállapított normaszöveg a módosított jogszabály részévé válik, és így a továbbiakban attól elválaszthatatlan, a módosító jogszabály pedig – a fő normatartalma vonatkozásában – kiürül.

c) Az alkalmazhatóság problémája

Az új jogalkotási törvény egyértelműen rögzítené, hogy a jogszabályokat a hatályuk alá tartozó jogviszonyokra, azok keletkezésére, megszűnésére vagy tartalmuk megváltozására alkalmazni kell.⁶⁷ Rendezni szükséges az alkalmazhatóság kérdését a folyamatban lévő ügyek kapcsán is, különös tekintettel a még el nem végzett eljárási cselekményekre, valamint a jogviszonynak a hatálybalépést követő megszüntetésére, illetőleg tartalmának megváltoztatására is, mivel a jogszabályok mindig jogviszonyokat érintenek. E körben tisztázandó az is, hogy mi a viszony a közösségi jog és a belső jog között. Ezért feltétlenül rögzítendő, hogy ha törvény vagy rendelet az Európai Közösségek vagy az Európai Unió alapító szerződéseivel, illetőleg közvetlenül alkalmazandó jogi aktusával ellentétes rendelkezést tartalmaz, az alapító szerződést vagy a jogi aktust kell alkalmazni.

Feltétlenül indokolt volna az eddig is igénybe vett – a jogrendszer koherenciáját biztosító – jogelvek törvényi rögzítése. Így a jogszabályi hierarchiára tekintettel világossá kellene tenni, hogy ha hatályos törvény hatályos rendelettel ellentétes rendelkezést tartalmaz, az ellentét megszüntetéséig a törvény rendelkezését kell alkalmazni, illetőleg ha hatályos kormányrendelet a Kormány tagjának hatályos rendeletével ellentétes rendelkezést tartalmaz, az

ellentét megszüntetéséig a kormányrendelet rendelkezését kell alkalmazni. Az e körbe nem tartozó esetekben a szűkebb tárgyi hatályú, hatályos jogszabályi rendelkezést kell alkalmazni, ha az a tágabb tárgyi hatályú, hatályos jogszabályi rendelkezéssel ellentétes, vagyis a speciális szabályozás lerontaná az általános szabályozást. A későbbi és a korábbi szabályozás viszonyának rendezése érdekében pedig rögzíthető volna, hogy az ugyanolyan jogszabályok esetében a később kihirdetett hatályos jogszabályi rendelkezést kell alkalmazni, ha az a korábban kihirdetett hatályos jogszabályi rendelkezéssel ellentétes.

6. A dereguláció kérdésének szabályozása

Feltétlenül indokolt a jogrendszer egészének rendszeres vizsgálata is, ezért a jogalkotási törvénynek a szakminiszter felelősségi körébe kell utalnia a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokat, amit a tárgykört érintő új, vagy módosító szabályozások kapcsán, illetőleg ennek hiányában legalább évente egyszer el kell végeznie. E dereguláció azoknak a jogszabályoknak a hatályon kívül helyezését jelentené, amelyek esetében már nem áll fenn szabályozási szükséglet. Ugyanilyen fontos volna a jogi szabályozás egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele. Emellett a felülvizsgálatnak ki kellene terjednie a jogrendszerben meglévő ellentmondások kiküszöbölésére, a kiüresedett jogszabályok és az indokolatlan párhuzamos, illetőleg felesleges többszintű szabályozások megszüntetésére is. Mindezek összehangolása és szakmai irányítása az igazságügy-miniszter feladatai közé tartozna, aki meghatározza és érvényesíti a jogszabályok felülvizsgálatának szempontjait, összehangolja a szakminiszterek tevékenységét, és a jogszabályok felülvizsgálatának eredményéről évente egy alkalommal tájékoztatja a Kormányt, egyidejűleg – szükség szerint – előterjesztést tesz a Kormányhoz a törvényekben vagy a kormányrendeletekben ezzel összefüggésben indokolt változtatások kezdeményezése iránt.

7. A jogszabályokhoz való hozzáférés biztosítása

A jogállam elve – különösen a jobbiztonság követelménye – kétséget kizáróan megköveteli, hogy a jogszabályok megismerhetőségét a lehető legtöbb ember számára, a lehető legkisebb költséggel és a lehető leggyorsabb módon biztosítsa. Az állam és a társadalom alapvető érdeke az, hogy minél több ember olvassa, ismerje, és betartsa a jogszabályokat. Az „ignorantia iuris neminem excusat” elve, miszerint senki sem hivatkozhat a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére, csak akkor követelhető meg valójában, ha a hivatalos lap eleget tesz a hite-

lesség, a megismerhetőség, valamint a gyorsaság és az ingyenes elérhetőség követelményének. Ezt a legjobb határfokkal az elektronikus közlöny teljesítheti, mivel a hiteles szöveget az interneten keresztül bárki számára elérhetővé, és így gyorsan és ingyenesen megismerhetővé teszi. Ezért az új jogalkotási törvényben is meg kell erősíteni, hogy a Magyar Közlönyt az erre a célra fenntartott honlapon elektronikusan közzé kell tenni. Ennek következtében a Magyar Közlöny olyan elektronikus dokumentum lesz, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal vezetője elektronikus aláírással lát el, és gondoskodik arról, hogy az elektronikus hivatalos lap szövege folyamatosan megegyezzen a közzétételkori állapottal. A Közlönynek ugyanis *garantálnia* kell az elektronikusan kihirdetett szöveg *megmászhatatlanságát és ellenőrizhetőségét*, de egyúttal a *praktikus felhasználhatóságát* is.

Emellett szükség van olyan, az interneten bárki számára hozzáférhető, ingyenes, teljes körű *jogszabálygyűjteményekre* (Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye, Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye) is, amik egységes szerkezetben, a módosításokat folyamatosan átvezetve tartalmazzák a hatályos jogszabályokat.

Az *önkormányzati rendeletek esetében* el kellene érni, hogy legalább az elfogadott szöveget közzétegyék az interneten. Ez olyan mértékben növelné a jogismeretet, ami a jogász munkát és a polgárok jogismeretét is hatékonyan növelné, illetőleg megkönnyítené. Ezért az új jogalkotási törvénynek azt is elő kell írnia, hogy az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésében közreműködő miniszter gondoskodjon a tárgyévben kihirdetett önkormányzati rendeletek elektronikus közzétételéről. Erre szolgálna az *Önkormányzati Rendeletek Gyűjteménye*, ami ezen túlmenően tartalmazná az összes kihirdetett, a közzététel naptári napján vagy azt követően hatályos önkormányzati rendelet szövegét az esetleges, már kihirdetett módosításokkal egységes szerkezetben. Biztosítani kellene azt is, hogy az önkormányzati rendeletek kibocsátójára, számára, címére, valamint a rendeletek szövegében az egyes időállapotokra rá lehessen keresni.

8. A jogszabályok nyilvántartása

Ma Magyarországon *nincs hivatalos, teljes és hiteles jogszabály-nyilvántartás*, és ezt sem a hatályos jogalkotási törvény, sem más jogszabály nem követeli meg. Mivel a jogbiztonság e nyilvántartás nélkül nem képzelhető el, ezért az új törvénynek elő kellene írnia, hogy az *igazságügy-miniszter* a jogszabályokról – az önkormányzati rendeletek kivételével – *nyilvántartást vezessen*. A nyilvántartásnak tartalmaznia kellene a jogszabály teljes megjelölését, a jogszabály egészének és egyes rendelkezéseinek hatályosságára vo-

natkozó adatokat, a jogszabályt vagy annak egyes rendelkezéseit módosító jogszabályok megjelölését, valamint a jogszabály által módosított jogszabályok megjelölését. Ezt a nyilvántartást – a jogrendszer áttekinthetősége és a jogrendszerben való jobb eligazodás érdekében – az igazságügy-miniszternek elektronikus formában szintén közzé kellene tennie.

IV. Összegzés

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az *új jogalkotási törvény elfogadásának nincs más, kielégítő alternatívája*. A jogalkotók, a jogalkalmazók és a jogszabály-előkészítők munkájában ugyanis közös követelmény, hogy a jogrendszer következetességét és egységét a saját eszközeivel mindegyiküknek óvnia kell, mert e nélkül mind a jogrendszerben, mind a jogalkalmazásban súlyos zavarok és ellentmondások keletkezhetnek, amelyek sértik a jogbiztonságot, és ezen keresztül a jogállam alkotmányos elvét. Ezért a politikai erőknek minél előbb megegyezésre kellene jutniuk a minősített többséget igénylő új jogalkotási törvény elfogadása érdekében. Az ehhez alapul szolgáló szakmai javaslatot az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakemberei már 2006 nyarán – a fentebb ismertetett követelményeknek megfelelő tartalommal – elkészítették. E tervet tehát törekedett minden olyan – a jogalkotással kapcsolatos – korszerű követelmény megfogalmazására, ami a hatályos törvényhez képest jelentős előrelépést és mellőzhetetlen garanciális feltételeket biztosít a korszerű, az Alkotmányból levezethető jogállami igényeknek, az alkotmánybírói határozatoknak és az európai uniós elvárásoknak eleget tevő szabályozás megteremtésére.

Új jogalkotási törvény nélkül nem várható a magyar jogalkotás színvonalának emelkedése, a ma nap mint nap tapasztalható, és egyre erősödő problémák orvoslása. Az új törvény hiányában továbbra is kapkodó, átgondolatlan, hektikus és ötletszerű módon születnek jogszabályok, amelyek a jogalkalmazást és az önkéntes jogkövetést is ellehetetlenítik. Ha a mai helyzet hosszabb távon fennmarad, az a magyar jogalkotás és jogrendszer olyan működési zavarait eredményezheti, ami a jogállami berendezkedést kérdőjelezi meg. A jogállam lényege ugyanis az állami-közhatalmi szervek joghoz kötése, ami csak alkotmányos jogi szabályozás esetén érvényesülhet.

Jegyzetek

¹ Vö. az 1987. évi XI. törvény (továbbiakban Jat.) 1. §-ával.

² Az már csak „apróságnak” tűnik, hogy a Jat. 1. § d) pontja szerint az „elnökhelyettes” (ti. a Kormány tagjaként) rendeletet alkothat.

³ A Jat. a 6. §-ában akként rendelkezik, hogy „A köztársasági elnök a saját vagy – ha az Országgyűlés nem ülésezik – az Országgyűlés jogkörében törvényerejű rendeletet alkot; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat törvényerejű rendeletet a 2–5. §-ban meghatározott esetekben.”

⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény eredeti 103. § (3) bekezdése szerint „A megszűnő tanács és szervei jogutóda a helyi önkormányzat.” (E bekezdés a hatályos önkormányzati törvényben (4) bekezdésként szerepel.) Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdése szerint „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” A Jat. 10. §-a részben tartalmilag is ellentmond a hatályos alkotmányi és önkormányzati törvényi előírásoknak.

⁵ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bekezdése szerint „A törvény hatályba lépésének napján a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megszűnik. (...) Ahol jogszabály az Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen – eltérő rendelkezés hiányában – a köztársasági elnököt kell érteni.”

⁶ Ennek következtében a jogalkotási törvény számos rendelkezésében elavult, zavaró és alkotmányellenes előírás található, amit nem lehet csak az 1. § módosításával orvosolni.

⁷ Az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése szerint „A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A rendeletet a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

⁸ A Jat. 1. § (2) bekezdése szerint „E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

⁹ Ez akkor is igaz, ha „A jogszabályi hierarchia csak azon jogszabályok között értelmezhető, ahol ugyanazon tárgykörben jogosultak jogi szabályozást alkotni; ahol viszont maga a szabályozási tárgykör ‘foglalt’, ott fogalmilag kizárt az alacsonyabb és magasabb szintű jogszabályok ütközése.” Vö. a jogalkotásról szóló T/4488. számú törvényjavaslattal, ami 2002–2006 között került benyújtásra az Országgyűléshez.

¹⁰ Vö. a Jat. 2–5. §-aival.

¹¹ Az Elnöki Tanácsnak ezt az általános helyettesítési jogát – a Jat.-ra tekintettel – az Alkotmány módosításáról szóló 1987. évi X. törvény korlátozta: a NET nem alkothatott olyan tárgykörben jogszabályt, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozott.

¹² 20/1994. (IV. 16.) AB határozat. ABH 1994. 106 (112)

¹³ A Jat. nem tesz különbséget aszerint sem, hogy az általa felsorolt egyes tárgykörökben csak minősített többséggel elfogadott törvényt alkotható.

¹⁴ A Jat. 14. § (2) bekezdése szerint „A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés (sic!) melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Ilyenkor a melléklet megjelenésének helyére a jogszabályban utalni kell, és a hatálybalépésig a mellékletet közzé kell tenni.”

¹⁵ Vö. az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének 2. mondatával. Eszerint „A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

¹⁶ Vö. a 33/2008. (III. 20.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjával.

¹⁷ „Rendkívül sokféle hiba fordulhat elő, például helyesírási hiba, elütés, számozási hiba, szerkesztési hiba, technikai hiba, jogszabály-szerkesztési hiba, kodifikációs hiba. A hiba felmerülhet a jogalkotó oldalán, a jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegének elkészítése közben,

vagy már a nyomtatás folyamán, esetleg a jogalkotótól a nyomdáig vezető út során. A megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tartalmához képest érdemi vagy nem érdemi minvolutkra tekintettel.” 33/2008. (III. 20.) AB határozat. Indokolás 3.2. pont.

¹⁸ Uo.

¹⁹ „Arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat mely és milyen szintű, mikor keletkezett hiba esetén kell módosítani, illetve mikor elégséges helyesbíteni, mit jelent pontosan a helyesbítés, továbbá a helyesbítés menetére, a kezdeményezésre jogosult személyekre vonatkozóan a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályozás nem tartalmaz semmiféle rendelkezést. Emiatt folyamatos a jogbizonytalanság a jogrendszerben, mivel a jogalkotási eljárásra vonatkozó garanciák teljes figyelmen kívül hagyásával születnek olyan aktusok, amelyek magukat a jogszabályi (vagy állami irányítás egyéb jogi eszközhöz allokált) funkciót töltöttek be.” 33/2008. (III. 20.) AB határozat. Indokolás 3.4. pont.

²⁰ A Jat. 21. § (1) bekezdése szerint „A Kormány a törvények, törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg.”

²¹ Vö. a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban Hsz.) 38. § (3) bekezdésével.

²² Vö. a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 3. és 4. pontjaival.

²³ Vö. a Jat. 37. § (2) bekezdésével.

²⁴ Vö. a Jat. 37. § (3) bekezdésével.

²⁵ Jat. 38. § (1) bek.

²⁶ Vö. a Hsz. 85. § (1) és (3) bekezdésével.

²⁷ Hsz. 97. § (1) és (4) bek.

²⁸ Jat. 38. § (2) bek.

²⁹ Hsz. 23. § b) pont.

³⁰ Hsz. 47. § (6) bek.

³¹ A Házszabály 84. § (1) bekezdése szerint a törvényjavaslat az Országgyűlés tárgysorozatába önálló napirendi pontként felvehető.

³² A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot ugyanis az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. Ha a kijelölt bizottság a tárgysorozatba vételt elutasítja, az önálló indítvány címét, benyújtójának nevét és a bizottsági határozathozatal időpontját az Országgyűlés legközelebbi ülésén a jegyző bejelenti. Ha a képviselő által benyújtott, és a bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a képviselőcsoport nevében annak vezetője kéri, a tárgysorozatba vételről az Országgyűlés – az előterjesztő legfeljebb ötperces felszólalása után – határoz. A tárgysorozatba vétel tárgyában képviselőcsoportonként egy képviselő és az elsőként felszólalásra jelentkezett független képviselő legfeljebb két perc időtartamban felszólalhat, majd az előterjesztő a felszólalásokra legfeljebb két perc időtartamban válaszolhat. Ilyen tárgysorozatba vétel iránti kérelmet minden képviselőcsoport kizárólag a rendes ülészakon, és ülészakonként legfeljebb hat alkalommal nyújthat be, azon az ülészakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a kijelölt bizottság elutasította. Vö. a Hsz. 98. § (3)–(5) bekezdésével.

³³ Jat. 38. § (3) bek.

³⁴ Vö. a Jat. hatályon kívül helyezett 33–36. §-aival.

³⁵ Pl. ellenzéki képviselői indítványok esetében mit jelentene ez a „gondoskodás”?

³⁶ Vö. a Kormány ügyrendjének 20–22. pontjaival.

³⁷ Vö. a Kormány ügyrendjének 39/A. pontjával.

³⁸ Jat. 13. §

³⁹ Alkotmányellenesnek tekinthető a Jat. 16. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, hogy a köztársasági elnök dönthet

a jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés Magyar Közlönyben történő közzétételével kapcsolatos kérdésről. A 2005. évi L. törvény 9. §-a szerint ugyanis „Ha a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, azt törvényben, egyéb esetekben kormányrendeletben ki kell hirdetni.”

⁴⁰ A Jat. 40. §-a szerint „Ha a törvényjavaslat a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörét érinti, az indokolásban tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogszabályaival.”

⁴¹ E kérdéseket a hatályos jogban az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 9–15. §-ai szabályozzák.

⁴² A Jat. mintegy előzetes hatásvizsgálatként előírja, hogy „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelesek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit”, és ezzel kapcsolatosan tájékoztatási kötelezettséget ír elő a jogalkotó számára (18. § (1) bek.). Utólagos hatásvizsgálatként a „jogszabályok hatályosulásának vizsgálatáról” rendelkezik (44–45. §).

⁴³ A Jat. 62. §-a csak arra hatalmazza fel az igazságügy-minisztert, hogy a jogszabályszerkesztésre vonatkozó szabályokat állapítsa meg. Ennek ellenére már elkészült az igazságügy-miniszter 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztatója a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról.

⁴⁴ Vö. a Jat. 45. § (1) bekezdésével. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (7) bekezdése csak annyit fogalmazott meg, hogy „A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke tisztség 1989. december 31-én megszűnik.”

⁴⁵ Vö. a Jat. 58. § (3) bekezdésével.

⁴⁶ Vö. a Jat. 46. § (1) és a 47. § (2) bekezdésével.

⁴⁷ Lásd ehhez Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Merre tovább jogalkotás? De Jure, 2007. 11. sz. 40–45. o.

⁴⁸ Erről lásd részletesebben Petrétei József: A minőségi jogalkotásról. In: Piacgazdaság – Jogállam – Jogalkotás. Acta Humana Studiorum. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2006. 11–26. o., továbbá Petrétei József: A nyitott jogalkotásról. In: Jogállam – emberi jogok: program és minőség. Acta Humana Studiorum. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2006. 11–27. o.

⁴⁹ Ennek hiányában a miniszterelnök által kijelölt miniszter az, aki a tervezet előkészítéséért és szakmai kidolgozásáért felelős.

⁵⁰ Vö. az Alk. 37. § (2) bekezdésével.

⁵¹ A hatályos jogalkotási törvény a miniszteri rendelet esetében a szakminiszter számára csak azt a kötelezettséget írja elő, hogy a rendelet tervezetét véleményezésre megküldi az igazságügy-miniszternek (Jat. 24. § (2) c) pont). Nincs említés arról, hogy mi a helyzet az igazságügy-miniszter véleményével kapcsolatos további egyeztetésről.

⁵² Ennek érdekében felvethető, hogy az MNB elnökének rendeletével kapcsolatban is legyen lehetősége az igazság-

ügy-miniszternek arra, hogy – kizárólag kodifikációs szempontból – véleményt mondjon a rendelettervezetről.

⁵³ Azt is elő kellene írni, hogy a helyi önkormányzatoknál – a tízezer fő alatti települések kivételével – jogszabály-szerkesztési feladatokat csak a külön jogszabályban meghatározott jogszabály-szerkesztői képesítéssel rendelkező jogász végezhesen.

⁵⁴ A miniszterelnök döntése alapján ettől el lehetne térni, ha a jogszabálytervezet véleményezésre bocsátása vagy elektronikus közzététele a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, nemzetgazdasági, pénzügyi, külügyi, természet- vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

⁵⁵ Az egyeztetési eljárás részletes szabályait külön jogszabály állapíthatná meg.

⁵⁶ A közjogi érvényességről összefoglalóan lásd a 675/B/2001. AB határozathoz Dr. Bihari Mihály, dr. Holló András és dr. Kukorelli István alkotmánybírák különvéleményét. ABH 2002. 1320, 1331

⁵⁷ A törvény azt is rögzíthetné, hogy a jogszabály érvénytelenségét e meghatározott feltételek, illetőleg a jogalkotási eljárás alapvető fontosságú szabályainak megsértésére tekintettel az Alkotmánybíróság állapítja meg.

⁵⁸ A helyi önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában megállapított olyan módon kell kihirdetni, hogy az bárki számára megismerhető legyen.

⁵⁹ Ez az eljárás ugyanis azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkalmazó szervek, valamint az érintett polgárok és jogi személyek nem tudhatják, hogy valamely döntésük és magatartásuk utólag nem minősül-e jogellenesnek. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat. ABH 1991. 149, 152

⁶⁰ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132

⁶¹ Az Alkotmány, annak módosítása vagy törvény esetében a köztársasági elnök és az Országgyűlés elnöke együttesen, kormányrendelet esetében a miniszterelnök az igazságügy-miniszterrel együttesen, a Kormány tagjának rendelete esetében az annak kiadására hatáskörrel rendelkező személy és az igazságügy-miniszter együttesen, valamint az önkormányzati rendelet esetében a képviselő-testület elnöke és a jegyző együttesen lenne jogosult.

⁶² Vö. a 33/2008. (III. 20.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjával.

⁶³ A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg új kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, nem vonhat el, továbbá nem korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenesé.

⁶⁴ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 157

⁶⁵ Ilyennek minősülnek a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei és a rendkívüli jogszabályok.

⁶⁶ Pl. ha a jogszabály alkalmazása nem igényel előzetes felkészülést, vagy a szabályozni kívánt életviszony jellege azt indokolja, vagy pedig a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbinál előnyösebb rendelkezéseket tartalmaz.

⁶⁷ A jogszabály természetesen rendelkezhet úgy is, hogy egyes rendelkezéseit a jogszabály hatályba lépését megelőző, a jogszabályban kifejezetten meghatározott időszak tekintetében is alkalmazni kell, ha ez nem eredményezi a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét.

Pókecz Kovács Attila
tanszékvezető egyetemi docens

A római köztársaság válsága I. (i. e. 133–44)*

A római alkotmány az i. e. 2. században és a Gracchusok mozgalmá

Az i. e. 2. században élt görög származású történetíró, Polübiosz (i. e. 200–120?) „Történeti könyvek” című művének hatodik könyvében részletesen ismertette az általa harmonikusnak tartott, és a három államhatalmi szerv (magisztrátusok, szenátus, népgyűlések) egyensúlyára épülő római köztársasági alkotmányt.¹ A rómaiaknak a görög-akháj szövetség felett aratott győzelme után i. e. 167-ben Polübioszt Rómába hurcolták, ahol 17 éven keresztül élt, s megállapította, hogy Róma görögök feletti felsőbbrendűségét nem katonai erejének és hadvezéreinek, hanem politikai rendszerének erőnyeiben kell keresni. A tisztán monarchikus, arisztokratikus, vagy demokratikus rendszerekkel szemben Rómában egy úgynevezett vegyes rendszerű alkotmányos berendezkedés alakult ki, amelyben mindhárom rendszer sajátosságai fellelhetők voltak.² A hatásköröket olyan pontosan állapították meg a rómaiak, hogy valamennyi hatalmi ág önmagában a teljes hatalmat magában hordozta. A *consulok* jogköreit szemlélve ugyanis a rendszer monarchikusnak tűnik, a szenátusét vizsgálva arisztokratikusnak, míg a népgyűlések és a *tribunus plebis* intézményét látva egyértelműen demokratikusnak. A három államhatalmi szerv mindegyikének működéséhez elengedhetetlen a másik kettővel való együttműködés. Erre, vagyis a politikai intézmény működésének dinamikájára két példát is ad a görög származású történetíró. Az első példája a háború kérdése. A háború indításáról a nép határoz, a hadicselekményeket a *consulok* irányítják, a szenátus pedig a hadviselés költségeinek és a hadvezérek *imperium*-jának meghosszabbításáról határoz. A másik példa a népgyűlés, amely önmagában önállóan működésre nem képes, de nélküle a többi szerv sem. Polübiosz a római alkotmányt az i. e. 150. körüli állapotában jellemezte.³ A római köztársaság kezdete óta i. e. 509-től az i. e. 2. század közepéig stabilan kialakultak a római közjog szabályai, amelyek a következő másfél évszázadban viharos gyorsasággal radikális változásokon mennek majd keresztül. Tanulmányom első részében így szükségesnek látszik elsőként az i. e. 2. század

* A tanulmány 2. része a Jura 2010. évi 1. számában jelenik meg.

közepének alkotmányos intézményeit (I.), majd ezt követően a közjogi reformok első szakaszát képező, a Gracchusokhoz köthető reformokat (i. e. 134–121) (II.) bemutatni.

I. A római köztársaság alkotmánya az i. e. 2. században

Miután i. e. 510-ben a rómaiak elűzték királyukat, egy új, köztársaságinak mondott államszervezetet kezdtek el kiépíteni.⁴ A római köztársasági állam-berendezkedés jogi keretei folyamatos politikai küzdelmek eredményeként alakultak ki. Ezek jellegüket tekintve eleinte szokásjoginak voltak tekinthetők, majd az idők során számos törvény rendezte az egyes közjogi kérdéseket. A királyság megszűnése után a királyt uralkodása végéig megillető állami főhatalmat, az *imperiumot* két magisztrátusra ruházták, egyúttal visszahelyezve az etruszk királyokat megelőző időszakban gyakorolt jogaikba a népgyűlést és a szenátust.⁵

1. A magistratusok

A „*magistratus*” szó egyfelől magát a kisebb-nagyobb hivatali hatalmat, más szóval a magisztraturát, másfelől a hivatalt betöltő tisztségviselőt jelenti. A magisztrátussá válás a római polgár számára díjazás nélkül ellátandó tisztség (*honos*) volt, sőt bizonyos közkiadásokat is magánvagyonából kellett fedeznie. Ez biztosította azt, hogy a magisztraturára csak olyanok pályázhassanak, akik megfelelő vagyoni háttérrel rendelkeztek. A megválasztott magisztrátust tisztségéből elmozdítani nem lehetett, ő maga azonban arról lemondhatott, hivatali visszaéléseiért hivatali éve lejárta után felelősségre is vonhatták. A királyság újbóli kialakulását új elvek alkalmazásával igyekeztek megakadályozni. Az egyik ilyen az úgynevezett annuitás elve volt, ami azt jelentette, hogy a magisztrátusok hivatali ideje egy évben lett megállapítva; a másik a kollegialitás elve, vagyis az, hogy a magisztrátusok az *imperiumot* osztatlanul birtokolták, azaz mindegyiküket megillette a főhatalom egésze. A konkrét ügyekben nem kellett együttesen fellépniük, de bármelyikük intézkedése ellen a hivaltársnak tiltakozási joga (*ius intercedendi* vagy *intercessionis*) volt.⁶

1.1 A magisztrátusi tisztség általános szabályai

A magisztratura nem kívánt semmiféle szakképzettséget, illetve a gyakorlatban megszerezhető szakismeretet, ezért az ebből eredő hiányosságokat a tisztségviselő tetszése szerint kiválasztott szakértőkből álló testület (*consilium*) felállításával pótol-

ták. A köztársasági magisztrátusnak még nem volt ügyintéző hivatali személyzete, ő mindig egyedül döntött. Rendelkezésre állt ellenben egy döntési jogkör nélküli, csupán a magisztrátus parancsainak végrehajtására szolgáló állandó és fizetésben is részesülő hivatali segédszemélyzet (*apparitores*). Ehhez a személyzethez tartoztak az írnokok (*scribae*), a kihirdetők (*praefones*), a küldöncök (*viatores*), a lictorok (törvényszolgák). A magisztrátusokat megillető hivatali hatalom, vagyis a *potestas* a hivataltársak (*collegae*) egymásközi viszonylatában egyenlő, a többi magisztrátus hatalmához képest szűkebb vagy szélesebb körű (*minor* vagy *maior potestas*) lehetett. Az egyenlőség azt jelentette, hogy a hivataltársak mindegyikét megillette a tisztevel járó *potestas* teljessége, azt tehát egyedül is gyakorolhatta, de egyúttal korlátozva volt a *collegaja* azonos tartalmú hatalma által. Ennek következtében az egyik magisztrátus még végre nem hajtott intézkedése, döntése ellen az egyet nem értő társat tiltakozási jog (*ius intercedendi*) illette meg. Ezeket az elveket alkalmazták a későbbiek során létesített magisztraturákra is, melyek egyrészt úgy keletkeztek, hogy a konzulok hatásköréből bizonyos feladatokat kivettek, s azok ellátását újonnan létesített magisztrátusokra bízták (így a *praetorok* és a *cenzorok* esetében), másrészt pedig az új feladatokra további magisztraturákat létesítettek (pl. *quaestorok*, *aedilisek*). A magisztraturák betöltésének előfeltételeit a későbbiekben törvények is szabályozták annak biztosítására, hogy az egyes tisztségeket csak kellő tapasztalattal rendelkező személyek tölthessék be. Így a *lex Villia annalis* (i. e. 180) meghatározta a tisztségek betöltésének sorrendjét (*cursus honorum*), és az ehhez megkívánt minimális életkort. Előírták továbbá azt is, hogy az egyes tisztségek viselése között legalább két évnek kellett eltelnie. A fenti elvek figyelembevételével kialakult sorrend a következő volt: *quaestor* (30 év), *aedilis* vagy *tribunus plebis* (37 év), *praetor* (40 év), *consul* (43 év). *Censort* és *dictator*t csak konzulviselt személyek közül lehetett választani, illetve kinevezni.⁷

A magisztrátusok közül hivatali hatalmuk közös vonásai alapján az alábbi csoportok különíthetők el: *magistratus cum imperio*, *magistratus maiores* és *magistratus curules*. A *magistratus cum imperio* körébe az állami főhatalom birtokosai és gyakorlói, vagyis a római állam főtisztviselői, a *consul*, a *praetor* és rendkívüli esetekben a *dictator* tartoztak. A *magistratus maiores* kifejezés a nagyobb magisztrátusokat jelölte, azokat, akik *imperiummal* rendelkeztek, valamint ide sorolhatjuk a *cenzorokat* is. Őket a *comitia centuriata* választotta (a többit a *comitia tributa*, illetve a *concilium plebis*), továbbá megválasztásuk után a *comitia curiata* adta meg számukra a felhatalmazást a hatalom gyakorlásának megkezdésére. Ez a *consulok* és a

praetorok számára a *lex curiata de imperio*, a *cenzorok* részére *lex curiata de potestate censoria* formájában történt meg. A *magistratus curules* elnevezés azokat a magisztrátusokat jelölte, akiknek feladatköre valamilyen jogszolgáltatásra (*iurisdictio*) is kiterjedt, ezért őket hivataluk külső jeleként megillette az etruszk eredetű díszes bírői szék (*sella curulis*), továbbá az edictum kibocsátási jog (*ius edicendi*). A *magistratus maiores* mellett ide tartoztak az *aedilis curulisok* is.⁸

1.2 A *cursus honorum* körébe tartozó magisztrátusok

A köztársaság létrejöttével az állami főhatalom (*imperium*) a két *consulra* szállt, akik közül az egyiknek 367-től kezdve plebeiusnak kellett lennie. Az *imperium* legáltalánosabb és legfőbb tartalma a hadsereg feletti parancsnoklás (*imperium militiae*) mellett – melyből voltaképpen maga az elnevezés is ered – a polgári végrehajtó hatalom (*imperium domi*) volt. Míg az *imperium domi* tekintetében az annuitás teljes mértékben érvényesült, az *imperium militiae* egy év-nél is tovább tarthatott (addig, amíg a légiók feletti parancsnokságot az utód átvette, illetve népgyűlési határozattal akár a hadjárat befejezéséig (*prorogatio imperii*) is meghosszabbítható volt). Az *imperium* birtokosa azokkal szemben, akik parancsainak el-lenszegülnek, rendészeti fenyegető hatalommal (*ius coercionis*) bírt. Ennek megvalósulása érdekében a következő eszközök álltak rendelkezésére: a zálogolás (*pignoris capio*), pénzbírságolás (*multa*), testi fenyegetés (*verbera*), súlyos esetekben akár a halálbüntetés. A *consul* coercitív hatalmával szemben kezdetben a néptribunus élhetett vétőjogával (i. e. 449 *leges Valeriae Horatiae*), majd később a *lex Valeria* óta (i. e. 300) óta az érintett a népgyűléshez fellebbezhetett (*provocatio ad populum*).⁹ A népgyűlés összehívására (*ius agendi cum populo*) csak az *imperium*-birtokos volt jogosult, és azon törvény-, illetve választási javaslatokat és előterjesztéseket csak ő tehetett. Emellett Rómában a szenátus összehívására és a megtárgyalandó kérdések szenátus elé vitelére (*ius referendi ad senatum*) is csak az *imperiummal* rendelkező magisztrátust hatalmazták fel. Eredetileg a konzulok *imperiuma* körébe tartozott a *iurisdictio*, azaz a büntető és polgári igazságszolgáltatás a maga egészében. A peres jogszolgáltatás i. e. 367-től azonban (*iurisdictio contentiosa*) a prétor hatáskörébe került, a konzuloknál csupán a peren kívüli (*iurisdictio voluntaria*) maradt. Az *imperium* párhuzamos gyakorlása a *consultársak* részéről az államirányítás élén nemkívánatos zavarokhoz vezethetett volna. Ezt megelőzendő a konzulok közt az a gyakorlat alakult ki, hogy bizonyos ügyekben eleve együtt jártak el (pl. a népgyűlés, vagy a szenátus felé), vagy megegyezés (esetleg sorshúzás) alapján egyes ügyköröket maguk közt megosztottak,

vagy (többnyire havi) turnusokban váltották egymást az államvezetésben. A többi magisztrátus felé a konzulok vétőjoga szabadon érvényesült, kivéve a prétori *iurisdictio*t, a *ensorok* és a *tribunusok* tevékenységét. Nem volt helye vétőjognak a hadsereg feletti parancsnoklás körében. A hadszíntereket a konzulok többnyire felosztották egymás között, ha nem tudtak megegyezni, naponta váltották egymást a parancsnokságban.¹⁰

A *leges Liciniae Sextiae* (i. e. 367) a konzulokat kizárólagosan megillető állami főhatalomból a *iurisdictio*t kiemelték, és azt egy másik *imperiumot* gyakorló főmagisztrátusra, a *praetorra* ruházták. A *iurisdictio* a polgári igazságszolgáltatás főhatalmát jelentette, amelynek alapján az azt gyakorló magisztrátus a jogvitában álló felek meghallgatása után *decretum*ában döntött arról, hogy az ügy egyáltalán bírói útra tartozik-e, s ha igen, melyek azok a jogszabályok, amelyeket az ügy elbírálására kijelölt bírót alkalmazni volt köteles. Az új, eleinte csak a patriciusok számára fenntartott tisztség létesítésénél a konzulok feladatainak könnyítése mellett szerepet játszott az is, hogy a patriciusok a jogszolgáltatás monopóliumát maguknak igyekeztek biztosítani, miután az egyik konzuli posztot kénytelenek voltak átengedni a plebeiusoknak. A prétor is a konzulok elnökletével összehívott *comitia centuriata* választotta. A *praetor*, mint *collega minor* a konzulok (*imperium maius*) hivatalnoktársa volt, de ő csupán kisebb hivatali hatalommal, *imperium minus*szal bírt. Ezért nem tiltakozhatott a konzul intézkedése ellen, de a konzul intercessiója megakadályozhatta a prétor intézkedését. A prétor ugyanis az őt kizárólagosan megillető *iurisdictio* mellett bármely államügyben helyettesíthette a konzulokat, elsősorban távollétük vagy akadályoztatásuk esetén. Ezért ők a várost tíz napnál hosszabb időre nem hagyhatták el. Az addigi egy helyett i. e. 242 óta két prétor választottak, megosztva köztük a hatáskört. Közülük az egyik mint *praetor urbanus* a római polgárok közti peres ügyekben gyakorolta továbbra is a jogszolgáltatást, a másik pedig mint *praetor peregrinus* a polgárok és idegenek közti, illetve az idegenek egymásközti pereiben szabta meg a követendő eljárást.¹¹ Számuk a köztársaság későbbi idején fokozatosan emelkedett, előbb i. e. 227-ben 4-re, majd i. e. 197-ben hatra.¹²

A kisebb magisztrátusok nem a konzuli hatalomból váltak ki, hanem eleve a főmagisztrátusok terheinek csökkentése céljából jöttek létre. A *comitia tributa*, illetve a *concilium plebis* választotta őket. A négy *aedilis* közül kettő mint *aedilis plebis* eredetileg (elsőként i. e. 493-ban választottak *aedilis plebis*eket) a *tribunus plebis*ek segédje volt. Az i. e. 367. évi alkotmányreform óta melléjük két további hivataltársat választottak, akik már állami magisztrátusként, a patriciusok és

plebeiusok soraiból egyaránt megválaszthatók voltak. Ezek az *aedilis curulis*ok vásárrendészeti jogkörükből kifolyólag *iurisdictio*-t kaptak a vásári jogviták elbírálására, ezért megillette őket a magas rangú római hivatalnokok hivatalos ülőalkalmatossága, a *sella curulis*. A városi rendészeti feladatok (*cura urbis*) ellátása körében bírságot (*multa*) szabhattak ki, illetve a bíróságok előtt vádat emelhettek, felügyelték a fürdők, közutak, vízvezetékek, utcák, középületek tisztaságát és karbantartását. Emellett felügyelték a város gabonaellátását (*cura annonae*), s ebben a jogkörükben a szállítást és a gabonaosztást is megszervezték. Politikai tekintélyüket elsősorban annak a feladatkörüknek köszönhették, amely alapján ők gondoskodtak a tavaszi és őszi állami ünnepek megrendezéséről (*cura ludorum*).¹³

A *cursus honorum*ban a legalacsonyabb tisztség i. e. 447. óta a *quaestori* (a *quaerere* szó inkább utal a jogi vizsgálatra, mint a pénzügyi felügyeletre) volt. Feladataik közé az államkincstár (*aerarium*) és a levéltár (*tabularium*) felügyelete tartozott. Hamarosan (i. e. 421-től) újabb két *quaestor*t választottak a *plebs* óhajára a hadipénztár felügyelete céljából. Számuk hamarosan nyolcra bővült, az újonnan megválasztottak az egyes itáliai városok, majd a provinciák pénzügyi igazgatásában tevékenykedtek. A *questorok imperiummal* nem, csak *potestasszal* bírtak, s ennél fogva városi *questorok* őrizték a kincstárat és engedélyezték a kiadásokat. Ugyanezt a feladatot látták el a *consul* kísérelőjeként a hadjáratok során, illetve az itáliai városokban a beszédett adók és a sorozottak Rómába szállítását is biztosították.¹⁴

1.3 Az egyéb magisztrátusi tisztségek

A cenzori tisztség i. e. 443-ban vált le a konzuli hivatalról. Bár a rendes magisztratura kívül esik a *cursus honorum*on, amennyiben csak konzulviseltek (*consulares*) tölthették be, így a *censura* mintegy a politikusi életpálya megkoronázásának számított. De más tekintetben is eltérést mutatott a többi magisztraturához képest. A cenzorság nem állandóan betöltött tisztség volt, mert a cenzorokat ötévente választotta a *comitia centuriata* az esedékes cenzus lefolytatására. A vagyoni osztályokba való sorolásra (*lustrum*) rendelkezésre álló 18 hónap elteltével hivatali idejük lejárt, a hátralévő időben egyéb feladataikat a konzulok látták el. A kollegialitás elve itt fokozottabban jelentkezett, mert a cenzus és az erkölcselfüggel területén együttesen kellett eljárniuk. Ezért egyikük halála esetén a másiknak nyomban le kellett mondania. Ténykedésük ellen az *imperiummal* rendelkező magisztrátusoknak egyáltalán nem volt *intercessio*-joga, a cenzus tekintetében pedig a néptribunusnak sem. A cenzorok hatásköreinek sokrétűsége, valamint teendőik súlya miatt a cen-

zori tisztség a *magistratus maiores* sorába tartozott. Feladataik között a legfontosabb a *census* elkészítése volt, ami nem volt más, mint a polgárok kerületekbe (*tribusok*) rendezett listájának meghatározása abból a célból, hogy vagyონukat felbecsülve őket (17 éves koruktól kezdődően) a centuriális rend vagyoni osztályaiba sorolják. A lista egyébként katonai nyilvántartásként és az adókvetés alapjául is szolgált. Emiatt minden családfő, ill. önjogú polgár köteles volt a Mars-mezőn végbemenő cenzuson megjelenni, magáról és családjáról, *clienseiről* és rabszolgáiról, fontosabb vagyontárgyairól, köztük fegyvereiről (*res censui censendo*) pontos tájékoztatást adni. A cenzus alól magát kivonó személy (*incensus*) büntetésként rabszolgává lett.¹⁵ A cenzus alkalmából nem csupán a jogállapotot és a vagyoni helyzetet, hanem az előző cenzus óta eltelt időszak (*lustrum*) alatt tanúsított magatartást is figyelembe vették. Ezzel kapcsolatban alakult ki a cenzorok erkölcsfelügyeleti működése (*cura morum, regimen morum*). A társadalomban ősi erkölcsi szabályként (*mores maiorum*) elfogadott normák ellen vétőket a cenzorok megrótták, amit a polgárok jegyzékében is feltüntettek, s ez a polgári becsület csorbulását (*infamia-t*) eredményezte. Súlyosabb esetekben az erkölcsi kifogás alá esőket hátrányosabb *tribusba* tették át (*tribu movere*), vagy a szavazati joguktól megfosztottak (*aerarii*) közé sorolták. Később a cenzeni bíráskodás alá tartozott a családi hatalommal és a tulajdonnal való visszaélés is. A cenzeni büntetések mindig egy *lustrumra* szóltak. A *lectio senatus*, vagyis a szenátusba való kinevezés jogát, amely eredetileg a konzulokat illette, a *lex Ovinia* (i. e. 312) ruházta a cenzorokra. Ezzel lehetőséget kaptak arra is, hogy erkölcsfelügyeleti joguknál fogva a tisztségükre méltatlannak bizonyult szenátorokat a testületből kizárhassák (*senatu movere*). A cenzorok fontos feladata volt az állami költségvetés kezelése is. A római pénzügyi igazgatás sajátossága az volt, hogy az állami járandóságokat nem közvetlenül szedték be, hanem az adók, vámok, állami bányák és közföldök bérének behajtását magánvállalkozóknak adták ki, s ezeket a szerződéseket a cenzorok kötötték.¹⁶ Ezzel a módszerrel költséges igazgatási apparátust takarítottak meg, de ez a rendszer egyúttal számos visszaéléshez is vezetett. Emellett a cenzorok még a középítkezéseket és közmunkákat (*ultra tributa*) is kiadhatták magánszemélyeknek az előírt licit eljárás lefolytatása után.¹⁷

Az állam létét fenyegető külső vagy belső szükséghelyzetben a legfőbb polgári és katonai hatalmat, a *summum imperiumot* egyetlen magisztrátusra, a *dictatorra* (más néven *magister populira*) ruházták. A *dictator*t a konzulok egyike nevezte ki a szenátus egyetértésével, a népgyűlés megkérdezése nélkül, akár hivaltársa tiltakozása ellenére is. Hivatali ideje

hat hónapra szólt, de lejárt a kinevező konzul hivatali idejének leteltével is. Működése alatt a konzulok *imperiuma* nyugodott, intézkedései ellen *intercessio* vagy *provocatio ad populum*ra nem volt lehetőség. A *dictator* hatalma bár rendkívüli, de alkotmányos hatalom volt, ennek ellenére Róma története során számos olyan személyiség akadt, akik hatalmuk alkotmányellenességét leplezve nevezték magukat *dictator*nak.¹⁸

Az *interrex*, mint rendkívüli magisztrátus a két magisztrátusválasztás közti *imperium* nélküli időszakot töltötte ki. Hatásköre a királyság óta változatlan volt. Ha nem volt állami főhatalmat gyakorló magisztrátus, és az *auspicium* láncolata megszakadt, az *auspicatio* joga visszatért a szenátus patricius tagjainak (*patres*) kebelébe. Az *interrex* kinevezésének jogát a patriciusok soha nem engedték át plebejus származású szenátoroknak (*Auspicia ad patres redeunt*).¹⁹ A *patres* a körforgás elve alapján 5 naponként *interrexet* választ tagjai közül, aki a mindennapos államügyeket intézte és *imperium*ánál és *auspicium*ánál fogva vagy megszervezte a *consulok* megválasztását (ha ez lehetséges volt), vagy *dictator*t nevezett ki.²⁰

A *cursus honorum*on kívüli, a *questorok*énál is kisebb jelentőségű tisztviselők voltak a *vigintisexviri* gyűjtőnéven emlegetett tisztviselők (számuk 26 volt, innen kapták az elnevezésüket), akiket a *consul* vagy a prétor vezetésével összegyűlő *comitia tributa* választott meg. Valamennyi e körbe tartozó tisztségviselőt nem ismerjük, de közülük tartozott a háromtagú *tresviri capitales*, a tíztagú *decemviri stlitibus iudicandis*, a négy főből álló *praefecti Capuam Cumas*, és a szintén háromtagú *tresviri aere argento auro flando feriundo*.²¹

A magisztraturák, s velük az állami főhatalom patriciusok általi kisajátítása szinte azonnal kihívta a plebs tiltakozását, mely a magisztrátusoknak való engedelmességet megtagadva, felfegyverkezve a város falain kívül ütött tábor (*secessio in Montem Sacrum*, i. e. 494). A patriciusi állam kénytelen volt elfogadni, hogy a plebs a népgyűlések mintájára, politikai akaratának kinyilvánítása végett külön gyűléseket, *concilium plebist* hívjon össze, továbbá hogy érdekeik védelmére évente két *tribunus plebist* válasszon, akik legfontosabb jogosítványa a *ius auxilii*, vagyis a *plebs*hez tartozók részére a magisztrátusi túlkapások elleni segítségnyújtás volt. A külön rendi szervek elismeretése, s ezzel az államon belül úgyszólván külön államnak a létrejötte után a *plebs* két irányban vívta patriciusok elleni harcát az 5-4. században. Egyrészt kiharcolta a szokásjog írásba foglalását a XII táblás törvényekben.²² Másrészt fokozatosan elérte, hogy a magisztraturák és a fontos papi tisztségek megnyílnak a plebeiusok előtt: i. e. 409 körül a *quaestoré*, i. e. 367-ben a *consulé*, majd a többi magisztrátusé, végül a *lex Ogulnia* (i. e. 300) által a *pontifexek* és az *augurok* (jóspapok) tisztsége. Ezzel szabaddá vált a magiszt-

raturát viselt plebeiusok előtt az út a szenátusba. A folyamatot a *lex Hortensia* (i. e. 287) zárta le azzal, hogy a *plebiscitumok* hatályát kiterjesztette az egész népre, ezáltal egyszersmind a *concilium plebis* összehívására egyedül jogosult *tribunus plebis* is a rendes magisztrátusok sorába emelte. Számuk eredetileg kettő volt, majd tízre emelkedett, s ez maradt a végső létszám a köztársaság végéig. Eredeti funkciójuk a plebs tagjainak való segítségnyújtás volt a magisztrátusok önkénye ellen. Ezt a célkitűzést erősítette az a szabály is, hogy a *tribunus* elleni bármely támadást halállal büntettek, ami a plebejus magisztrátus személyének sérthetlenségét (*sacrosanctitas*) biztosította. A rendi kiegyenlítődés után a *tribunusok* állami magisztrátusokká váltak, beépültek a *cursus honorumba*, de hatalmi pozíciójuk különleges maradt. Továbbra is a *concilium plebis* választotta őket, melyet egyedül a néptribunus hívhatott össze (*ius agendi cum plebe*). Ezen túl a *tribunus plebis*ek még általános vétőjogot is kaptak valamennyi magisztrátus hivatali intézkedésével szemben (a *dictatorét* kivéve). Ők emelhetek vádat a népgyűlés előtt a volt magisztrátusok ellen hivatali visszaéléseik miatt, továbbá az államellenes bűncselekmények elkövetői ellen is.²³ Részt vehetnek a szenátus ülésein, később azt össze is hívhatják (*ius agendi cum patribus*), a 2. század végétől hivatali évük leteltével a szenátus tagjai lettek. Hatalmukat a szenátus főként azzal tudta ellensúlyozni, hogy a *tribunusok* egymással szembeni *ius intercedendijét* felhasználva akadályozta meg törekvéseik érvényesülését.²⁴

2. A senatus

A szenátus, amely a királyság korában még a király patriciusi nemzetségfőkből álló tanácsa volt, a köztársaság alatt fokozatosan a volt magisztrátusok politikai tanácskozó és döntéshozó szervévé vált. Összetételénél fogva birtokában volt mindazoknak a tapasztalatoknak, melyekre tagjai annak idején mint tisztségviselők az államügyek vitele során szert tettek.²⁵

Hatalmi jogosítványai alapján a római állam valódi döntéshozó szerve a szenátus volt, ami a római államhatalom elnevezésében is megjelent: SENATUS POPULUSQUE ROMANUS (S.P.Q.R.). Az egy évig hivatalban levő magisztrátusok voltaképpen a szenátus politikájának végrehajtó szervei voltak. A szenátus tagjaival szemben a társadalom fokozott erkölcsi követelményeket támasztott, a cenzorok a *regimen morum* keretében kiemelt figyelemmel kísérték életvitelüket.²⁶

2.1 A szenátorok

A szenátus tagjainak száma a köztársaság utolsó századáig 300 fő volt. Tagjait eleinte a konzulok nevezték ki élethossziglan, a *lex Ovinia* (i. e. 312) azonban a

cenzorok hatáskörébe utalta a szenátusi névjegyzék összeállítását (*lectio senatus*).²⁷ A meghívás ettől az időszaktól kezdődően a *lustrum* tartamára (5 évre) szól, de csak súlyos okból voltak mellőzhetőek azok, akik már tagok voltak, így gyakorlatilag az egyszer felvettek továbbra is a szenátus tagjai maradtak életük végéig. A névjegyzék összeállításánál eleinte a kurulisi tisztségeket már korábban betöltött személyeket vették figyelembe, majd a későbbiekben a többi magisztrátust is. Végül kialakult elvként az, hogy a *cursus honorum* körébe tartozó magisztrátust csak súlyos okból mellőzhették a cenzorok. A szenátusnak eredetileg csak patriciusok lehettek tagjai. Amióta azonban a magisztraturák fokozatosan megnyíltak a plebejusok előtt, hivatali évük leteltével ezek is a szenátus tagjai sorába léptek.²⁸

Annak érdekében, hogy kiemelt társadalmi szerepüket betölthessék és tekintélyüket megőrizhessék, az idők során bizonyos gazdasági tevékenységektől eltiltották a szenátus tagjait. Így például megtiltották számukra, hogy tengerjáró hajót birtokoljanak (i. e. 218 *lex Claudia de nave senatorum*), állami földet és adóbehajtást bérbe vegyenek, pénz- és hitelügyletekkel foglalkozzanak. Ehelyett elvárták tőlük, hogy vagyonukat földingatlanba fektessék.²⁹

A szenátus összehívására az *imperiummal* rendelkező rendes magisztrátusok (vagyis a *consul* és a *praetor*, a köztársaság vége fele a *tribunus plebis*) voltak jogosultak. Az ülésen részt vehettek és felszólalhattak a hivatalban lévő magisztrátusok is, de nem szavazhattak. Az elnöklő magisztrátus a tagokat a betöltött tisztség alapján meghatározott rangsor szerint szólította fel az indítvány felőli véleménynyilvánításra. Elsőként nyilvánított véleményt a *princeps senatus*, a cenzori tisztséget viseltek közül a legidősebb szenátor, mint a szenátus legtekintélyesebb tagja. Bár szavazhattak, de fel nem szólalhattak azok, akik kurulisi tisztséget nem viseltek (*pedarii*). Az indítványokról a szavazás oly módon történt, hogy az egyik vélemény hívei az egyik oldalon, az ellenvélemény képviselői a helyiség (a *Curia* épületében) másik oldalán csoportosultak, tehát helyváltoztatással jelezték véleményüket.³⁰

A szenátus határozata a *senatus consultum*, nevéből kitűnően is pusztán tanács, amely államjogi szempontból kötelező erővel felruházva nem volt, így a magisztrátust nem is kötelezte. Mégis a gyakorlatban a magisztrátusok minden fontosabb ügyet a szenátus elé vittek, hogy saját intézkedéseik súlyát növeljék a szenátus támogatásának elnyerésével, de egyúttal saját politikai felelősségük csökkentése céljából is.

2.2 A szenátus hatáskörei

A szenátus hatásköre sosem volt jogszabályokkal szorosan körülhatárolva. A testület bármely általa

fontosnak tartott kérdést megtárgyalhatott, és arról véleményt nyilváníthatott. Néhány kérdéskört azonban külön tételes szabályok (szokásjog, *lex*) utaltak a szenátus jogkörébe. A királyság korából maradt fenn a szenátusi *interregnum* arra az esetre, ha mindkét konzul elhalálozás folytán vagy egyéb okból kiesne, az újak megválasztásáig. Fontos hatalmi eszköze volt a szenátusnak a *patrum auctoritas*, vagyis a törvényhozó vagy magisztrátus-választó *comitia centuriata* határozatának utólagos, formászerű jóváhagyása, amely nélkül a népgyűlés határozatai nem rendelkeztek volna jogi kötelező erővel.³¹ Később a *lex Publilia Philonis* (i. e. 339) már a betérjesztendő törvényjavaslatokhoz, a *lex Maenia* (i. e. 3. század) pedig a magisztraturára jelölésekhez írta elő a szenátus előzetes jóváhagyásának megadását. Majd később, amikor már íratlan szabállyá vált, hogy a magisztrátusnak a népgyűlések elé vitt valamennyi előterjesztéshez ki kellett kérnie a szenátus előzetes egyetértését, az utólagos *patrum auctoritas* pusztá formássá vált.³²

Az államokkal a szenátus folytatott diplomáciai tárgyalásokat, fogadta azok követeit, s javaslatára nevezték ki a konzulok a római követeket (*legati*). A szenátus döntő befolyást gyakorolt a nemzetközi szerződéseknél, hadüzenetnél, békekötésnél, melyek formailag ugyan a *comitia centuriata* kompetenciájába tartoztak, de a javaslattévő magisztrátusok itt sem mellőzhették a szenátus állásfoglalását. Háború esetén felügyelte a hadműveleteket, kinevezte, s ha kellett, elmozdította a parancsnokokat, támogató-sukra, egyszersmind ellenőrzésük céljából *legatus*-okat rendelhetett melléjük. A szenátus széles körű jogosítványokkal bírt az államvagyon kezelése és az államháztartás vitele körében is. Ezek a kérdések elsődlegesen a cenzorok, illetve a konzulok hatáskörébe tartoztak ugyan, de a szenátus szabta meg ezen irányú tevékenységük főbb célkitűzéseit, s ellenőrizte azok végrehajtását. Hatékony eszközök álltak a szenátus rendelkezésére ahhoz is, hogy közvetlen befolyást gyakoroljon a végrehajtó hatalomra. A vele együttműködő magisztrátusok hivatali idejét meghosszabbíthatta (*prorogatio imperii*), hivatali évük letelte után őket gazdag provinciák kormányzásával jutalmazhatta. Már az alkotmányosság határmezsgyéjén mozgott a szenátusnak az a végső rendszabálya, hogy súlyos belpolitikai feszültségek esetén szükségállapotot hirdetett ki (*senatus consultum ultimum*).³³ Ez az intézkedés a konzulokat a régi *dictator*éhoz hasonló rendkívüli teljhatalommal ruházta fel, mely a halálbüntetés jogát is magában foglalta. A szükségállapot rendszerint egy adott politikai ellenfél ellen irányult, akit egyúttal közellenségnek (*hostis rei publicae*) is nyilvánítottak. Nem a szenátusnak, mint testületnek, hanem az egyes szenátoroknak volt elő-

joga, hogy az i. e. 2. század közepétől fokozatosan létrehozott állandó büntetőbíróóságok (*quaestiones perpetuae*) esküdtbírói listáit belőlük állítsák össze.³⁴ Ezek a bíróságok a konzulok vagy a prétor vezette eljáró tanácsokban ítéleztek, eleinte csupán államellenes, később egyéb súlyos bűncselekményekben is.³⁵

3. A népgyűlés

A szavazati joggal (*ius suffragii*) rendelkező polgárok akaratnyilvánító szerve a népgyűlés, a *comitia* volt. Itt a polgárság nem formátlanul, hanem meghatározott csoportokba (*centuria* vagy *tribus*) sorolva vett részt, mint *comitia centuriata* vagy *comitia tributa*, s ezekhez járult később a *concilium plebis tributa* is.

A királyság korából megmaradt *comitia curiata* a köztársaság korában már nem volt valódi döntéshozó szerv, a polgárok azon ténylegesen részt sem vettek, hanem 30 kirendelt *lictor* által képviselve csak szimbolikusan gyűltek össze a curiák.³⁶

A comitiától különbözik a *contio*, a polgároknak ugyancsak a magisztrátusok által összehívott formátlan gyűlése, mely egyrészt a népgyűlések előkészítésére, az azok elé terjesztendő határozati javaslatok ismertetésére szolgált, másrészt itt tették közzé a magisztrátusi rendelkezéseket (ediktumokat), a szenátusi határozatokat, itt olvasták fel a hadvezérek jelentéseit. A *contio* előtt adták vissza hivatali évük leteltével tisztségüket a népnek a magisztrátusok, s itt hajtották végre a népgyűlés által megerősített halálos ítéleteket.

3.1 A *comitia centuriata*

Már a XII táblás törvény a legfőbb népgyűlésként említi, melynek kezdeteit a római hagyomány Servius Tullius királynak tulajdonítja, de végső formáját csak a korai köztársaságban nyerte el. A centuriális rend a polgárságot 193 centuriába osztotta, melyek eredetileg olyan hadkiegészítő csoportok voltak, amelyek egy katonai századot (*centuria*) tartoztak kiállítani és felszerelni. A beosztás alapja a cenzusok alkalmával megállapított vagyoni helyzet volt. A legvagyonosabbak (az ún. *equites*) 18 lovas centuriát, az öt cenzusosztályba sorolt többi római polgár összesen 170 gyalogos centuriát állított ki, akikhez járult a cenzusi minimum alattiak és a teljesen vagyontalanok 5 fegyvertelen centuriája (*accensi, velati*, vagyis hadi mesteremberek, katonai zenészek, málhahordók). Minden centuriának egy szavazata volt, így az *equites* és a 80 centuriát kitevő első osztálybeliek egyetértő állásfoglalása (98 szavazat 95 ellenében) már biztosította az abszolút többséget.³⁷

A centuriális szervezet timokratikus jellegű volt, tehát a vagyoni helyzettől függött a hadviseléshez való hozzájárulás mértéke, ez pedig meghatározta

az államügyekbe való beleszólás lehetőségét. Idővel a centuriális rendszer eredeti katonai jellegét elvesztette, és a centuriák pusztá szavazó és adózási testületekké váltak. A köztársaság idején változó létszámmal működött a *comitia centuriata*, de eleve eltérő létszámúak voltak az egyes vagyoni osztályokból alakult centuriák is. A vagyonszétválások növekedésével az aránytalanság csak fokozódott. A *comitia centuriata* hatáskörébe három kérdés tartozott. Elsőként a *magistratus maiores* (konzul, prétor, cenzor) megválasztása, amelyre a köztársaság alatt mindvégig kizárólagos hatásköre volt. Másodikként döntött az elébe terjesztett törvényjavaslatokról, melyeket azonban az illetékes magisztrátus belátása szerint a többi népgyűlés elé is vihetett, kivéve az államélet szempontjából legfontosabb tárgyúakat (pl. hadüzenet, békekötés, nemzetközi szerződések); harmadrészt büntetőbíráskodás államellenes bűncselekmények és főbenjáró bűnügyek tárgyában, különösen az állandó büntetőbíráóságok (*quaestiones perpetuae*) fokozatos megszervezéséig (i. e. 149–79 között).³⁸

A *comitia centuriata* összehívására csak az *imperium*-birtokos magisztrátusok voltak jogosultak, ez alól kivételt a *cenzorok* esete jelentett, akik ezt a cenzus elkészítésének céljából is megtehették. A gyűlés helye a megszentelt városfalakon (*pomerium*) kívüli Mars-mező volt. A népgyűlés által megszavaztatni kívánt javaslatokat az összehívónak előzetesen három alkalommal, nyolcnapos időközökkel (*trinundinum*) contiókon ismertetnie kellett. A népgyűlés formaszzerű összehívása után még egyszer felolvasták a határozati javaslatot, majd centuriákba rendezetten ment végbe a nyílt, szóbeli szavazás. A centuriák állásfoglalásának ismertetésére az elnöklő magisztrátus előbb a lovasok centuriáit szólította, majd sorrendben az egyes osztályok centuriáit. Az abszolút többség megszerzésével (ami az *equites* és az első osztálybeliek egyetértése esetén eleve biztosított volt) a további számlálás mellőzésével a magisztrátus a határozatot kihirdette, és a gyűlést berekesztette. A köztársaság későbbi időszakában meghozott törvények titkos szavazást vezettek be a visszaélések megelőzése céljából (választásoknál i. e. 151-ben a *lex Gabinia*, törvényhozásnál i. e. 131-ben a *lex Papiria*). Evégből minden résztvevő két szavazótáblácskát (*tabella*) kapott, az egyiket az elfogadás, a másikat az elutasítás jelzetével, s a megfelelőt kellett a centuria urnájába (*cista*) dobni. Ezeket elkülönítve megőrizték a szavazás eredményének megtámadására rendelkezésre álló határidő leteltéig.³⁹

Az *equites* és az első osztálybeliek nyomasztó túlsúlyának megszüntetése érdekében később a centuriális rendszert a polgárok *tribusok*ba történt beosztásával igyekeztek mérsékelni. Az első és második

pun háború között (i. e. 241–219) végbement reform a centuriák számát 373-ra növelte. Az *equites* 18 és az *accensi* 5 centuriájának változatlanul hagyásával 350 centuriát egyenlően osztottak ki a 35 *tribus*ra, azaz mindegyik tízet kapott, a *tribusok*on belül pedig az öt cenzus-osztályba tartozók létszámukra tekintet nélkül egyenként kettőt. A cenzus-osztályok ugyan most már azonos számú (70–70) centuriát állítottak ki, ez azonban továbbra sem volt arányban az egy centuriába tartozók tényleges létszámával.⁴⁰

3.2 A *comitia tributa*

A népgyűlések legkésőbb – bár keletkezési idejére nézve nem rendelkezünk biztos adatokkal – létrejött formája a szavazópolgárok *tribusok* szerinti gyűlése (*comitia tributa*), amelyekbe a cenzus alkalmával vagyoni osztályokba sorolás nélkül, pusztán lakóhely szerint osztották a polgárságot. A *tribusok* eredetileg területi egységek, melyek száma az államterület növekedésével szaporodott, és i. e. 241-re az itáliai félsziget meghódításával 35-re gyarapodott (4 *tribus urbanae*, 31 *tribus rusticae*). A *tribusok* a későbbiekben fokozatosan elvesztették területi jellegüket, s a polgárság tisztán személyi jellegű intézményévé váltak azáltal, hogy a *cenzorok* az újonnan polgárjogot szerzetteket lakóhelyükre való tekintet nélkül osztották *tribusok*ba úgy, hogy a felszabadítottakat a városiakba, a többieket az erre kijelölt néhány vidékibe. A centuriális népgyűléshez képest a *tribusok* szerinti comitiánál csekélyebb jelentőségű (*comitia leviora*) volt, mivel hatásköre is szűkebben lett megállapítva. Csak a *magistratus minores* (*aedilisek*, *quaestorok*, *vigintisexviri*) választása tartozott hatáskörébe, továbbá a jelentősebb papi kollégiumoké (pl. pontifexek, augurok), de utóbbiakat nem a teljes népgyűlés választotta, hanem az erre kisorsolt 17 *tribus*. Büntetőbíráskodása körébe a csekélyebb súlyú, csupán pénzbüntetés alá eső bűncselekmények tartoznak. A törvényhozás területén hatásköre elvben konkurált a centuriális népgyűléssel, de a magisztrátusok törvényjavaslatáikat inkább ez utóbbi elé szokták terjeszteni. A *comitia tributa*t *imperiummal* bíró magisztrátus hívhatta össze, szokásosan a Forumra, az *auspicium* és *contio* megtörténte után. Majd sorsolással meghatározták, hogy a *latinusok* melyik *tribus*ban szavaznak, továbbá a *tribusok* szerinti szavazás bejelentésének sorrendjét. Minden *tribus*nak egy szavazata volt, így bármely határozat meghozatalához legalább 18 szavazatra volt szükség.⁴¹

3.3 A *consilium plebis*

A *concilia plebis* (*tributa*), vagyis a *plebs* külön gyűlései (i. e. 471 óta) a köztársaság elején még nem voltak római állami intézménynek tekinthetők, hanem csupán a köznép (plebejusok) akaratát ki-

nyilvánító gyűlésnek, amelyeknek határozatait az állami szervek kénytelenek voltak tudomásul venni. A patricius-plebejus küzdelmek során ezek fokozatosan beépültek az állami szervek közé, s előbb mint a *plebs* önkormányzati szervei, utóbb mint az egész *populus Romanus* alkotmányos intézményeként nyertek elismerést. A *concilium*ot a *tribunus plebis* vagy az *aedilis plebis* hívhatta össze (az összehíváshoz nem volt szükség *auspiciumra*) *tribusok* szerint. Hatáskörébe tartozott a *tribunus plebis*ek és az *aedilis plebis*ek megválasztása. A törvények (*leges rogatae*) mintájára hozott határozataik, a *plebiscitumok*, eredetileg csak a *plebset*, majd a *lex Hortensia* (i. e. 287) óta az egész népet kötelezték, s egyenlő erejűek lettek a *lex*ekkel. A rendelkezésünkre álló források nem adnak eligazítást a *concilia plebis* és a *comitia tributa* viszonyáról a *lex Hortensia*t követő időkben. A legvalószínűbb feltevés szerint ugyanazon gyűlésről van szó, melynek *concilium plebis* a neve, ha a néptribunus, *comitium tributum*, ha *imperiummal* bíró magisztrátus hívta egybe.⁴²

II. A Gracchusok mozgalma

A Gracchusok a legelőkelőbb római családok leszármazottjaiként elsőként ismerték fel a köztársaság válságát és a reformok elkerülhetetlen szükségességét. Mielőtt törekvéseik ismertetésébe fognánk, először a kialakult válság okait kell sorra vennünk.

1. A köztársaság válsága

Az i. e. 2. század közepétől egy olyan krízissel teli időszak kezdődött a római állam életében, amely a későbbiekben a köztársaság bukását is okozta. A válságnak számos oka volt, s ezek között meg kell említeni a gazdasági, társadalmi és politikai tényezőket.

1.1 Gazdasági válság

Róma itáliai hódításai kezdetben a birtokos paraszti réteg megerősödéséhez vezettek. A legyőzött itáliai népektől elvett területeken csoportosan (*coloniákban*) vagy egyénileg (*viritim*) juttatott földeken jelentős földműves népességet telepítettek le. A nagy területnövekedést eredményező pun háborúk azonban már súlyos következményekkel jártak a római társadalomra. A háborúk főterhét viselő birtokos parasztságot a háborús véráldozatokon felül a hosszúra nyúlt katonai szolgálat miatti távollét, a hannibáli hadjárat itáliai pusztításai, és az uzsorakölcsönök okozta eladósodás különösen sújtotta, egy részüket pedig tönkre is tette. Amennyiben a földjüket, s vele önálló egzisztenciájukat vesztett földműveléssel foglalkozó szabad római polgárok nem tudtak a

nagybirtokokon kishaszonbérként (*colonus*) vagy bérmunkásként (*mercennarius*) megélhetést találni, a nagyvárosokba, így elsősorban Rómába özönlöttek, ahol a nincstelenek sorait gyarapították. Ezek gabonával való ellátása (*cura annonae*) ettől fogva kiemelt állami feladat volt, a rendszeressé váló ingyenes gabona- és pénzsegély-osztogatás (*largitiones, congiaria*) pedig a választó rétegek megnyerésének eszközévé lett.⁴³

A hódítások közvetlen haszonélvezője az államvezetést kézben tartó és a terjeszkedési politikát irányító patriciusi-plebeiusi hivatali nemesség, az *ordo senatorius* lett. Tagjai mint hadvezérek, katonai parancsnokok hadizsákmány-részesedésként, mint tartományi helytartók a lakosság kizsákmányolásával jelentős vagyonra tettek szert, amit földbirtokokba fektettek. A tönkrement kisbirtokok felvásárlása mellett erre a hadizsákmányként állami tulajdonba került *ager publicus*ból maradt olyan földek elfoglalása nyújtott lehetőséget, amelyek kereslet híján nem voltak eladhatóak vagy a cenzorok által bérbé adhatóak. A művelésre alkalmassá tett *agri occupatorii* után elvben földbért kellett ugyan fizetni a tulajdonos államkincstárnak, de idővel a földfogalók ezeket az ingatlanokat magántulajdonuként ismertették el.⁴⁴

A kialakult *latifundiumok*on egyrészt monokultúrás (oliva-, szőlőtermelő) üzemek jöttek létre, másrészt ezeket a földterületeket legelőként hasznosították, míg a nagyvárosok gabonaigényét – kihasználva a tengeri szállítás előnyeit – szicíliai és afrikai importból fedezték. A nagybirtok munkaerőigényét az inkább idénymunkáknál alkalmazott bérmunkások mellett túlnyomórészt a rabszolgává tett hadifogoly tömegek beáramlása és a rabszolga-kereskedelem biztosították. Számítások szerint a köztársaság utolsó századában hárommillió rabszolga dolgozott az itáliai gazdaság különböző ágazataiban.⁴⁵

A Mediterraneum kereskedelmének irányítása római kézbe került, ami maga után vonta egy a tengerhajózásban, a kereskedelemben és a pénzforgalomban tevékenykedő vállalkozói réteg kialakulását. A nagy kereskedőházak (*negotiatores*) telephelyei behálózták a Földközi-tenger mellékét, s megjelentek az olcsó rabszolgamunkára alapozó ipari üzemek is. A piacgazdaság pénzforgalmának lebonyolítására és hiteligényének biztosítására fejlett bankrendszer (*argentarii, feneratores*) alakult ki.⁴⁶ A pénzgazdaság fejlődéséhez jelentősen hozzájárult az a római gyakorlat, hogy fontos állami feladatok megvalósítását *licitatio* révén magánvállalkozók (*publicani*) részére adták ki, akiket az állam arra kötelezett, hogy társaságokba tömörüljenek (ilyen volt pl. az adóbérlőké). Külön csoportjukat alkották a *redemptores*, akik a középítkezések kivitelezését vagy a főváros részére történő gabonaszállításokat vállalták fel.⁴⁷

1.2 Társadalmi válság

A vállalkozókból – annak következtében, hogy a szenátori rend tagjait a kereskedelemtől és a pénzügyletektől eltiltották, s egyszersmind ez a rend is elzárkózott attól, hogy sorai közé kívülállók bekerülhessenek – egy második felső társadalmi réteg alakult ki: a „lovagok rendje” (*ordo equitum*). Az elnevezés a centuriális rend kialakulásának idejéig vezethető vissza, amikor a lovasságként hadba vonuló vagyonosabb polgárokat még külön jegyzéken (*album equitum*) tartották nyilván. Nevük a későbbiekben, a lovas szolgálattal való kapcsolatuk megszűnte után is megmaradt. A renchez tartozás előfeltétele meghatározott vagyoni cenzus volt (legalább 100 000 As vagyonnal rendelkezők), ugyanakkor a lovagi rangot a tagok személyes kitüntetésésként kapták, amely később örökletessé is vált. Bár a szenátori és a lovagrend között időnként társadalmi és politikai ellentétek mutatkoztak, alapjában véve szoros érdekközösség fűzte őket össze a *plebs* széles rétegeivel szemben. A köznépen belül meggyengültek a középrétegek, a vagyontalan és kereseti lehetőséggel sem rendelkező tömegek pedig a *proletarii* szintjére süllyedtek. Mivel szavazati joggal rendelkeztek a népgyűléseken, szavazataik megszerzése utat nyitott a politikai demagógiának és korrupciónak.⁴⁸

A változások a hadsereg összetételének megváltozásához vezettek. Az i. e. 2. századig a katonai szolgálat terhei a vagyoni állapothoz igazodtak. A pun háborúkat követően ez az elv megdőlt, mivel a vagyonosabb rétegek egyre kevésbé vettek részt a hadviselésben, a nincstelen proletárok száma ellenben jelentősen megnőtt a katonák között. A légiók felállítása egyre nagyobb nehézségekbe ütközött. Gyakoriak a katonai kötelezettség alóli kibúvás kísérletei, az öncsonkítások, a dezertálások. Ezzel egy időben a katonai fegyelem is lazult. A hanyatlás egészen i. e. 107-ig, Marius hatalmának megerősödéséig tartott, aki a felmerülő problémákat gyökeres reformokkal kívánta orvosolni. Változtatásainak középpontjában a korábbi polgár-katona viszony helyébe a zsoldos-katona struktúra bevezetése állt.⁴⁹

1.3 A politikai élet változásai

A társadalmi változások következtében átalakultak Róma politikai viszonyai is. A politikai közhangulat i. e. 140-től kezdődően folyamatosan romlott. A Polibüosz által még megcsodált alkotmányos egyensúly a középosztály hanyatlásával együtt végérvényesen megszűnni látszott. A korábban egységes *nobilitas* rétegén belül két rivális, egymással szembenálló tábor kezdett kialakulni. A *populares*nek nevezett tábor érzékenyebb volt a vagyontalan *plebs* tömegek problémái iránt, míg ellenfelük, az *optimates*, a sa-

ját, korábban megszerzett hatalmuk megőrzésében váltak érdekelté. Mindkét oldal inkább ideológiai tömörülésnek, mint modern értelemben vett politikai pártnak volt tekinthető. A *populares* szó pejoratív tartalmat hordozott, és szinte kizárólag csak az ellentétes tábor hívei által alkalmazott kifejezés volt, amely inkább jelentett demagógot, mint demokratát. A továbbiakban a semleges „kedvező a nép számára” értelemben használjuk. Ideológiájuk szerint a nép érdekei alapján kívántak eljárni, ami egyrészt az anyagi érdekük (*commoda populi*), másrészt a politikai céljaik (*libertas populi*) szolgálatát jelentette. A *commoda populi* megvalósulásához vezető úton az agrárreformokat, a gabonaosztás problémáját, és az eladósodottak terheinek csökkentését hangoztatták fellépéseik során. A *libertas populi* megvalósítása érdekében a szavazások titkosságát és a kiválasztott centuriában történő szavazást kívánták elérni. Ez utóbbi a *nobilitas* felszámolását jelentette volna, hiszen ezzel megszűnt volna a vagyoni cenzus alapján történő osztályba sorolás, ami a római timokratikus alkotmány alapja volt. A *populares* célok megvalósításának érdekében elsősorban a *tribunus plebis* intézménye adta lehetőségekkel kívántak élni. A *tribunus plebis* jogköre lehetővé tette a szenátus döntéseinek hatástalanítását. Ehhez elegendő volt, hogy a *senatus consultum*mal szemben a néptribunus intercessiós jogával éljen, ráadásul személye szent és sérthetetlen (*sacrosancti*) volt. Ez az intézmény olyan alapvetőnek bizonyult a köztársaság utolsó évszázadában, hogy a néppártiak igyekeztek huzamos időn keresztül befolyásuk alatt tartani. Ezzel egy időben elismerték, hogy a néptribunusnak a nép érdekeit kell szem előtt tartania, tehát mint annak képviselője, ha tisztségéhez méltatlanná vált, a népgyűlés által visszahívható lett. A néppárti politika csak akkor bízhatott a sikerben, ha a szenátus hatalmát sikerült volna megtörnie. Ehhez pedig a szenátori renddel rivalizáló lovagi rendűekre kívántak támaszkodni. Az *optimates* éppen ellenkezőleg erős méltatást jelent, ők a „kiváló emberek”. A kifejezés magába foglalja a „boni”, azaz, akik helyesen gondolkodnak tartalmat, és kapcsolódik a gazdagok (*locupletes*) kifejezéshez is. A továbbiakban az *optimates* kifejezést a neutrális konzervatív értelmében fogjuk használni. Az *optimaták* ideológiájának sarokkövét a védekező harc jelentette. Mivel egyetlen privilégiumukról sem kívántak lemondani, a szenátus auctoritásának megerősítését kívánták. Véleményük szerint a vagyoni különbségek fenntartása szükségszerűség a Római Köztársaság számára. Így minden olyan intézkedést elleneztek, amelyek a fennálló vagyoni viszonyok megváltoztatására irányultak (agrárreformok stb.). A szenátus kezében egy gyakran használt eszköz jelenik meg a néppártiak törekvéseivel szemben: a rendkívüli állapot kihirdetése (*senatus consultum ultimum*).

Ennek az intézménynek a törvényességét a *populares* folyamatosan vitatta. Ezen túl a Sullai alkotmány magának a *tribunus plebis* intézményének a kiüresítésére is törekedett. Az optimaták a szenátori rend számára kívánták fenntartani a politikai színezetű büntetőbíróságokban való részvétel jogát az olyan bírósági eljárások esetén, amelyek a volt magisztrátusok visszaélései miatt indultak. Mint ahogy már utaltunk rá, modern értelemben sem az optimaták, sem a néppártiak nem tekinthetők pártoknak, mivel nem rendelkeznek folyamatosan működő kiépített szervezetekkel, nincs meghirdetett programjuk, amelyek mögé a választások alkalmával tagság tömörülhetne. Ezzel szemben csak vezetőik (akik mindig a *nobilitashoz* tartoztak) minősíthetők az egyik, vagy másik táborhoz tartozónak. A néppártiak vonatkozásában beszélhetünk meggyőződéses vezetőkről, mint például a Gracchusok és köreik, provokatív személyiségekről, mint amilyen az idősebb Livius Drusus volt i. e. 122-ben, és amilyené később fia, az ifjú Livius Drusus is lett, aki i. e. 91-ben valójában az optimatákhoz tartozva a néppárti követeléseket túllicitálva igyekezett azokat szertefoszlatni. Ugyancsak *populareshez* tartozónak számít az opportunista Pompeius is, aki a két tábor között ingadozva az érdekeinek leginkább megfelelő táborhoz csapódott közéleti szereplései során. Végül néppártinak tekinthetők az ambiciózus új emberek is, mint Caesar, Catilina, vagy éppen Clodius, akik karrierjük érdekében csatlakoztak a *populareshez*.⁵⁰

A köztársaság utolsó évszázadának bonyolult alkotmányjogi változásait négy fő korszakra osztva vizsgáljuk meg részletesebben. Elsőként a Gracchusok reformjait (i. e. 133–121), majd másodikként a Gracchusoktól a Sulláig terjedő időszakot (i. e. 121–79), harmadikként Pompeius principátusát (i. e. 79–48), végül Caesar diktatúráját (i. e. 49–44) kívánjuk részletesebben megvizsgálni.⁵¹

2. A Gracchusok reformkísérletei

A köztársaság válságából a kiutat elsősorban a társadalmi rend megnyugtatót szolgáló agrárviszonyok rendezésével lehetett elérni. Az agrárviszonyok megreformálásának alapját az állami földek (*ager publicus*) magánszemélyek általi használatának újraszabályozása jelenthette. Ebben a kérdéskörben indultak el a Gracchus testvérek reformtörekvései is, amelyek céljaikat messze meghaladó változásokat idéztek elő, s így a római alkotmányos berendezkedést is jelentősen megváltoztatták.

2.1 Tiberius Gracchus szociális törvényei

Tiberius Sempronius Gracchus i. e. 163-ban született egy előkelő római *nobilitashoz* tartozó család gyer-

mekeként. Édesapja két alkalommal is betöltötte a *consuli* tisztséget (i. e. 177 és 163), és *censorként* (i. e. 169) is működött. Édesanyja Cornelia Scipio Africanusnak, Hannibál legyőzőjének lánya volt. Ő maga az egyik legnagyobb tekintélynek örvendő családból nőtt fel, Appius Claudius Pulchernek, a szenátus elnökének (i. e. 136-tól) lányát vette feleségül. A legjobb nevelésben részesülve hamar világhíressé vált számára a római köztársaság megreformálásának szükségessége. Tanulmányai során kapcsolatba került Appius Claudiusszal és korának legnevesebb jogászával, Publius Mucius Scaevolával. Scaevola testvére, Publius Licinius Crassus Mucianus (a Liciniusok általi *adoptio* révén) a későbbiekben *pontifex maximus* lett. Velük együtt kapcsolatba került a görög sztoikus filozófiával. Cumaei Blossius révén ismerkedett meg a sztoikusok főbb tanításaival, olyanokkal, mint a magántulajdon tisztelete, a valamennyi ember egyenlőségének és az egyéni érdekeknek a közösségi érdek alá rendelésének eszméje. Plutarchos írta, hogy amikor Tiberius Etrurián keresztül utazott, megdöbbenve tapasztalta a vidéken uralkodó szegénységet. Nyugtalanossággal töltötte el a római nincstelenség számának szünni nem akaró gyarapodása. Kísérletet kívánt tenni a városi proletárréteg visszaszorítására az itáliai földművelő középosztály helyzetének megerősítésével. Véleménye szerint a megerősödő földtulajdonnal rendelkező középosztály a társadalmi stabilitást, Itália gazdasági fejlődését és a légiók katonai helyzetét is javíthatja. A kedvező alkalom i. e. 133-ban jött el Tiberius számára, amikor néptribunussá választották. A szenátus érdekeit hagyományosan védelmező *consuloktól* nem kellett tartania, hiszen egyikük közeli barátja, P. Mucius Scaevola volt, míg a másik, aki reformjait ellenségen fogadta, a szicíliai rabszolgaellenes elleni katonai akciók vezetése miatt távol volt Rómától. A szenátus várható ellenkezését apósa, Appius Claudius Pulcher tekintélyének felhasználásával kívánta kezelni. Az ellenzök táborának szenátusbeli vezéralakja, P. Cornelius Scipio Aemilianus (felesége Sempronia, Tiberius és Caius leánytestvére volt) szintén elhagyta Rómát. A politikai helyzet tehát kedvező volt, hogy agrárreformjának megvalósítását megkezdhesse. Törvényjavaslatának alapja az állami közföldekből (*ager publicus*) birtokolható földterület nagyságának maximalizálása volt. Családonként 500 *iugerum*ban határozta meg a maximálisan birtokolható közföld területét, amit gyermekenként 250 *iugerummal* lehetett növelni, összesen tehát 1000 *iugerumnyi* mértékben (kb. 250 ha) maximalta birtokba vett közföldeket. Az ezen a mértéken felül birtokolt közföldeket az állam visszavette, de a visszavett földekért eredeti ötlettel megvalósított módon kártalanítottak. Az előírt mértéket meg nem haladó, korábban birtokban (*possessio*)

lévő földhasználat helyébe tulajdonjog (*occupatio* címén) lépett, amely után földhasználati díjat (*vectigalia*) fizetni nem kellett, ezen túl átruházhatóvá és átörökíthetővé is vált. A visszavett földeket a birtok nélküli szegények között osztották szét ingyenesen, egyúttal kikötvé az elidegenítés tilalmát és *vectigalia* fizetésének kötelezettségét. Az ingyenesen szétosztott földterületek átlagosan 30 *iugerum* (kb. 7 ha) nagyságúak voltak. Az intézkedések végrehajtására egy 3 fős bizottságot (*triumviri agris iudicandis assignandis*) állítottak fel, amely ellenőrizné a földki-méréseket a földátadásokat, amennyiben majd a törvényt megszavazzák.⁵² Az alaposan átgondolt és jogilag aprólékosan kidolgozott törvényjavaslat a korábbi földműves-katona osztályt kívánta megerősíteni. Tiberius ezt úgy fogalmazta meg: „Aki nek nincs mint megvédenie, erőbevetés nélkül harcol”.⁵³ A törvényjavaslat elfogadása a kedvező politikai helyzet ellenére nem várt akadályokba ütközött. A támadás a néptribunusi hivatal viselő Octavianus részéről érkezett, aki egyike volt a megválasztott 10 néptribunusnak. Tiberius először *contio*t hívott össze, hogy javaslatait megismertesse a néppel, de a törvényjavaslat szövegének felolvasását Octavianus vétőjogával élve megakadályozta. Tiberius újra próbálkozott, de az újabb népgyűlést is megvétőzte Octavianus. Ekkor a szenátus általi tárgyalással próbálkozott, de az is elbukott. Ebben a helyzetben Tiberiusnak alkotmányjogilag nem maradt más eszköze, meg kellett volna hajolnia tribunustársa obstrukciója előtt. Ekkor azonban Tiberius szokatlan lépésre szánta el magát. Összehívta a *comitia tributa*t, ahol megszavaztatta a nép akaratával szembeszegülő néptribunus visszahívását. Ezzel Tiberius a római köztársaság alkotmányának egyik alapelvét, a néptribunusi sérthetlenséget támadta meg. Tiberius beszédét, amelyben kifejti ezzel kapcsolatos nézetét, Plutarkhosz művének köszönhetően ismerjük. „A tribunus személye szent és sérthetetlen, így érvelt, mert a népnek van szentelve és a nép érdekeiért harcol. De ha hűtlenné válik hivatásához, ha igazságtalanul jár el a néppel szemben, ha megakadályozza hatalma gyakorlásában, és megghiúsítja szavazati jogát, önmagát fosztja meg méltóságától, mert nem végzi el azt, amiért kapta; ha nem így volna, a néptribunus lerombolhatná a Capitoliumot, és felgyújthatná a haditengerészet szertárát, és mégis néptribunus maradna. Ha ezt tenné, rossz tribunus volna, de ha megsemmisíti a nép hatalmát, nem tribunus többé. Nem volna-e szörnyű dolog, hogy a tribunusnak hatalma van hozzá, hogy akár egy *consult* is börtönbe vessen, a nép éppen őt ne foszthassa meg hatalmától, ha azok ellen használja fel, akiktől kapta? Tudvalevőleg a *consult* és a tribunust egyaránt a nép választja. A királyság magában foglalt minden hatalmat, s a legszentebb szertartásokkal az istenségeknek volt szentelve, a város mégis kiűzte Tarqui-

niust, amikor igazságtalanságot követett el; így egyetlen ember dolyfe miatt megdőlt az ősi hatalom, amelynek Róma alapítását köszönhetette. Azután van-e másik olyan szent és tiszteletre méltó intézmény Rómában, mint a Vesta-szüzek testülete, akik az olthatatlan tüzet gondozzák és őrzik? És mégis, amikor bármelyiket vétkesnek találják közülük, élve temetik el; amikor ugyanis a Vesta-szűz vétkezik az istenek ellen, megszűnik sérthetlensége, amelyet az istenek szolgálatáért kapott. Nem lehet tehát igazságos dolog, hogy a nép érdekei ellen vétő tribunus megtarthassa sérthetlenségét, amelyet a nép érdekeinek védelmezésére kapott. Ha a tribunus a tribusok szavazatának többségével joggal nyerte el méltóságát, miért ne veszthetné el ugyanolyan igazságosan valamennyi tribus egyhangú szavazatával? Semmi nincs olyan szent és sérthetetlen, mint az isteneknek ajánlott fogadalmi ajándékok; mégsem akadályozza meg benne a népet senki, hogy ezeket a tárgyakat, ha úgy akarja, felhasználja, máshová vigye, és helyüket megoáltoztassa. Hatalmában van tehát a népnek, hogy a tribunusi hatalmat, mint valami fogadalmi ajándékot másra ruházza át. De hogy ez a hatalom nem sérthetetlen és megsemmisíthetetlen, kitűnik abból is, hogy azok, akik birtokában voltak, hivatalukat számtalan esetben letették vagy elhárították maguktól.”⁵⁴

Ebben a beszédben Tiberius a népszuverenitás eszméjének csíráit fogalmazta meg, miszerint a néptribunus, mint a nép érdekeinek szolgálója, ha érdekeivel szembe fordul, többé nem szent és sérthetetlen, tehát hivatalától is megfosztható. Ez az eszme azonban idegen volt a római alkotmánytól, hiszen egyetlen római törvény sem tette a néptribunust a római nép képviselőjévé. Az intézmény a magisztrátusok hatalmi önkényével szembeni védelem céljából jött létre. Ennek ellenére a *consilium plebis*, amit Tiberius hívott össze, drámai körülmények között fosztotta meg Octaviust néptribunusi tisztségétől. (A tribusok szerinti szavazás során a 17 tribus Octavianust tisztségétől egyöntetűen megfosztó szavazata után Tiberius még egyszer kérte Octaviust vétőjogának visszavonására, eredménytelenül. Ezt követően a többséget jelentő 18 tribus szavazata után Octavius tisztségétől megfosztva egyszerű magánember – *homo privatus* – lett és titokban távozott a gyűlésről.). A törvényjavaslatot *lex Sempronia* néven elfogadták. A törvény végrehajtására már elfogadásának napján kijelölték az előírt háromtagú bizottságot. Tiberius elég szerencsétlen módon saját magát, öccsét, Caius Sempronius Gracchust és saját apósát, Appius Claudius nevezte ki. A bizottság működése során felmerülő problémák hamar nyilvánvalóvá tették a bizottsági hatáskör kiszélesítésének szükségességét. Egy újabb törvény már jogszolgáltatási joggal is felruházta Tiberiusékat. Az intézkedés az agrárreformok eredményessége szempontjából szükséges volt, de ismét nem túl szerencsés módon olyan állami magisztrátusokat hozott létre, akik – az állam javára

visszaszerezendő földterületekről lévén szó – saját ügyükben egyszerre bírák is voltak.⁵⁵

Tiberius, hogy a törvényeivel kiváltott ellenszenvet uralni tudja, i. e. 133-ban egy második *tribunus plebis*-i tisztségre is jelöltette magát. Ezt ugyan egyetlen törvény sem tiltotta, de a szokásjog (több mint két évszázada, i. e. 367 óta) az újbóli megválasztást helytelenítette. Ez már sok lett a szenátus számára, az ellenzéki szenátorok elhatározták, hogy véget vetnek Tiberius Gracchus reformjainak. A néptribunusi választás napján Cornelius Scipio Nasica, *pontifex maximus*, Scipio Aemilianus távollétében a Scipio pártiak vezére a szenátusban szólásra emelkedett, hogy kijelenthesse az állam veszélyben van. Úgy vélte, hogy Tiberiust magatartása és törvényei a köztársaságon kívül helyezték, így ő többé már nem néptribunus, nem is római polgár, s egyben a *consul* Mucius Scaevolának parancsot adott a letartóztatására. Mivel a *consul* visszautasította a törvénytelen aktus végrehajtását, Scipio Nasica szenátorok egy csoportjának élén megjelent a *consilium plebis* gyűlésén, amely Tiberius újválasztására készülődött. Tiberius hívei a tekintélyt parancsoló szenátorok megjelenését látva ellenállás nélkül hagyták magukat lefegyverezni. Ennek megtörténte vérengzésbe csapott át, Tiberiust és számos hívét megölték, holttestüket a Tiberisbe dobták. A rend helyreállítása és a népharag csillapítása érdekében a szenátus Scipio Nasicat Asia-ba küldte, az ottani provinciai közigazgatás újjászervezésére. Annak ellenére nem indítottak eljárást ellene, hogy a néptribunusi sértetlenséget és a *provocatio ad populum* intézményét is semmibe vette egyéni akciójával.⁵⁶

2.2 Tiberius és Caius Gracchus reformjai közötti időszak

Tiberius halála ellenére a comitián folytatódott az agrártörvények elfogadása és a háromtagú bizottság is tovább működött, bátyja halálától kezdve i. e. 131-ig Gaius Gracchus elnöklétével. Tiberius helyére Caius apósát, Publius Licinius Crassust választották meg tagnak, aki Scipio Nasica halála után *pontifex maximus* is lett, majd i. e. 131-ben *consullá* is választották. A későbbiekben P. Licinius Crassus és Ap. Claudius Pulcher halálát követően két, a *nobilitashoz* tartozó és a reformok mellett a kezdetektől elkötelezett személy, M. Fluvius Flaccus és C. Papius Carbo kerületek a helyeikre.

A személyi folytonosság biztosítása ellenére az agrárreformok a szövetségesek (*socii*) részéről nem várt akadályokba ütköztek. A *socii* az *ager publicus*-ból az idők folyamán földhasználatot szereztek. Mivel ők nem voltak római polgárok, az állam őket nem kárpótolta a kisajátítások után. Ez érthető módon sértette érdekeiket, s panaszuk meghallgatásra

talált P. Cornelius Scipio Aemilianus részéről, aki i. e. 131-ben tért vissza Numantiából. A *triumviratus* jogszolgáltató jogkörét egy javaslatára i. e. 129-ben elfogadott törvénnyel átruházták a *consulokra*. Mivel a *consulok* így is sokrétű feladatokkal voltak már terhelve, ezen jogkörük gyakorlására csak kevés időt szentelhettek, így a földek jogi helyzetének tisztázása csak vontatottan haladt. A népharag Scipio Aemilianus ellen fordult, aki i. e. 129-ben váratlanul elhunyt. Halálát követően i. e. 129–126 között a hivatalban lévő *consulok* ellenséges hozzáállása miatt az agrárreformok ügye háttérbe szorult. Közben két éven keresztül Caius Gracchus is távol volt Rómától Szardínia provincia *questoraként*. Rómába való visszatérését követően kedvező irányba változtak a politikai viszonyok. Az i. e. 126. évben M. Fluvius Flaccus (a háromtagú agrárreformot irányító bizottság tagja volt), a következő évben (i. e. 125-ben) pedig C. Gracchust választották meg *consulnak*. Ettől kezdődően a reformok mellett elkötelezett erők igyekeztek a reformok sikere szempontjából kulcsfontosságú néptribunusi pozíció tartós megszerzését biztosítani. M. Fluvius Flaccus *consulságától* kezdődően egy *plebiscitum* előírta, hogy az a néptribunus, aki hivatali éve alatt nem tudta véghezvinni a plebeiusok érdekében tett vállalásait, újválasztható annyiszor, ahányszor szükséges. Caius Gracchus i. e. 124-ben jelöltette is magát erre a tisztségre. Mivel ekkora a Gracchus név már a *populares* remények szimbóluma is lett, i. e. 123-ra sikerrel megválasztották *tribunus plebisnek*. A következő évben M. Fulvius Flaccus mellett megújították tisztségében.⁵⁷

2.3 Caius Gracchus politikai reformjai

Caius Sempronius Gracchus első hivatali éve során elfogadtatott egy újabb agrártörvényt, amely Tiberius korábbi törvényét egészítette ki. Egyrészt helyreállította a triumvirátus jogszolgáltatósi hatalmát, másrészt új elemek is bekerültek megszavazott törvényébe. A középosztály tényleges helyreállítása céljából az állam által kiosztott földek nagyságát a korábbi 30 *iugerumról* 200 *iugerumra* növelte, de továbbra is megmaradt elidegeníthetlenségük és egy jelentéktelen nagyságú használati díjat továbbra is kellett utánuk fizetni. A korábbi gyakorlattól eltérően nem az egymástól elszigetelt helyen található földparcellák kiosztását támogatta, hanem az új kedvezményezetteket inkább coloniákba tömörítette, amelyek katonai jelleg nélküliek lettek. A coloniák egy részét a gazdaságilag hanyatló régiókban hozták létre (például Tarentum és Capua mellett), hogy az agrárreform egyben a fellendülést is szolgálhassa. Mindenütt, ahol földosztásra került sor, egyben az infrastruktúrát is fejleszteni kezdték. Erről tanúskodnak a megindult útépítések, középületek javítása,

állami közraktárak létesítése. A közérdekű munkák mind a római, mind az itáliai szabad munkaerő foglalkoztatását is jelentették, a lovagi, vállalkozói rétegeknek pedig megrendeléseket hoztak az új intézkedések.

Caius Gracchus egyik elsőként elfogadott törvényjavaslata közé tartozott egy *lex frumentaria*, azaz Róma gabonaellátását szabályozó jogszabály. Elsődleges politikai célja a szavazati joggal rendelkező nagyszámú városi proletárság támogatásának megnyerése volt. A törvény úgy rendelkezett, hogy valamennyi Rómában lakó római polgár havonta egy előre meghatározott mennyiségű gabonát vásárolhatott a római állam által biztosított egységáron (6 és 1/3 *as*-ért egy *modiust*, ami i. e. 123-ban a piaci ár fele volt). Ez az ár i. e. 58-ig változatlan volt. (Egy napszamos munkabére i. e. 80-ban napi 12 *as* volt). A gabonajuttatás pénzügyi fedezetét a kincstár (*aerarium*) által a provinciákra kivetett adóbevételek (*tributum*) biztosították. Az intervenciós gabonaárak fenntartásához állami közraktárak építésére is szükség volt. Így az agrár- és a gabonajuttatásról szóló törvény kiegészítették egymást.

Emellett Caius Gracchus egy bírósági reformot eredményező törvényt (*lex iudiciaria*) is elfogadtatott, amelynek tartalmát nem ismerjük pontosan, de feltételezhetően a lovagi származásúak előtt nyitotta meg a volt magisztrátusok korrupcióval kapcsolatos büntetőügyeiben a bíróvá válás lehetőségét. Ezzel a politikai karrier elől eddig elzárt főleg kereskedelmi tevékenységet folytató lovagi réteg számára új távlatokat nyitott az igazságszolgáltatásban.

Caius bátyja hibáiból tanulva, a szövetségesek támogatását is igyekezett megszerezni. Már i. e. 125-ben M. Fluvius Flaccus *consulságának* ideje alatt elkészült egy törvényjavaslat, amely római polgárjogot adott volna azoknak a szövetségeseknek, akik azt kérelmezték. A törvényjavaslat a szenátus ellenállása miatt nem került szavazásra, ami miatt a szövetségesek egyes coloniái felkelést szerveztek (Fréggellos). Három évvel később i. e. 122-ben Caius Gracchus második néptribunusi méltósága idején olyan törvényjavaslatot készített, amely csak a szövetségesek vezető rétegeinek adott volna római polgárjogot (így passzív választójogot is számukra), míg a többiek csak latin jogot kaptak volna. A szövetségesek a törvényjavaslat elfogadásának reményében tömegével lepték el Rómát. C. Fannius *consul* (aki annak ellenére, hogy Caius Gracchus barátja is volt), a szenátus támogatásával kiutasította őket Rómából, a római plebeius polgárok legteljesebb közönye mellett, ami azt mutatta, hogy nem kívántak a római polgárjogukból származó előnyökből másokkal osztozni.

A meghozott törvényeknek köszönhetően Caius törekvései széles körű támogatással bírtak a *populares*

körében. A gabona árának rögzítése és a gabonaosztások ugyanakkor kedvezőtlen helyzetbe hozták a kis- és középbirtokos vidéki földművelőket, mivel terményeiket csak nehézségek árán és piaci áron tudták csak értékesíteni. Kialakult a vidéki és a városi lakosság közötti ellentét. Emellett a nagybirtokot is nehéz helyzetbe hozták az agrártörvények, mivel ennek termelése a spekulatív piaci értékesítésen alapult, amely most veszélybe került. A bírósági törvények igaz, hogy előnyhöz juttatták a lovagokat politikai karrierjük szempontjából, de az agrártörvényeket gazdasági érdekeik sérelme miatt a továbbiakban is elleneztek. Így a vidéki plebejusokat teljesen, a városiakat részben elveszítve a következő néptribunusi választások alkalmával (i. e. 121-ben) nem választották újra Caius Gracchust. Ellenfelei L. Opimius és Fabius Maximus (aki Scipio Aemelianus unokaöccse is volt) pedig elnyerték a *consuli* tisztséget. Caiust a legerősebb támadás természetesen a szenátus részéről érte. Kezdetben az optimaták a nyílt szembefordulás helyett a látszólagos támogatás és a túligérés politikáját választották. Caius tribunustársa i. e. 122-ben Livius Drusus volt (szintén rokonságban állt a néhai Scipio Aemilianusszal), aki Gracchushoz képest a létrehozandó coloniák számának növelésével lépett fel (12 colonia alapítását javasolta 3000 telepessel mindegyik esetén). A szövetségesek (*socii*) érdekében is túllicitált Gracchuson, számukra a *provocatio ad populum* jogát és a katonai büntetések megszüntetését helyezte kilátásba. Az agrárreformok terén szintén többet ígért. Véleménye szerint az ingyenes földjuttatások esetén a jelképes használati díjat, a *vectigaliam* is meg kellene szüntetni. Ez azt a veszélyt hordozta magában, hogy a kisbirtokosok így kiestek volna az állami nyilvántartásból, ami később földhasználatuk megszűnéséhez is vezetett volna. Végül a kedvezményes gabonaosztás helyett ingyeneset javasolt. Caius az egyes provokatív javaslatokkal szemben vétőjogával élt tribunustársa ellen, de ezzel fokozatosan csökkent a népszerűsége is, bár politikai befolyását nem sikerült felszámolni. Ekkor a szenátus erőteljesebb eszközökhöz nyúlt és egy határozatával (*senatus consultum ultimum*) rendkívüli állapotot hirdetett. A *senatus consultum ultimum* elvi alapja az volt, hogy a szenátus az állami élet őrzőjeként rendelkezik azzal a hatalommal, hogy rendeletileg megállapíthassa, hogy valaki belső ellenség, közellenség, és ellene háborút hirdethessen. Ebben a háborúban minden törvény feletti eszköz megengedett, hiszen a szenátus végső határozatával felfüggeszthette az alkotmányos rend korábbi kereteit. Vagyis a *senatus consultum ultimum* kihirdetése után a néptribunusi hatalom, a *provocatio ad populum* és a városfalakon belüli terület (*poemerialium*) sérthetlensége mind üres intézményekké váltak. A *consulok* a szenátus

döntéseinek egyszerű végrehajtóivá válnak, ezáltal egyfajta szenátusi diktatúrát vezettek be. A *populares* az intézkedések következményeinek elszenvedőiként a *senatus consultum ultimum* legalitását vitatta, hiszen a háború kinyilvánítása és az állampolgárok polgárjoguktól való megfosztása nem tartozott a szenátus kizárólagos hatáskörébe. Álláspontjuk szerint a reformokat támogató, még oly forradalmi nézeteket is valló polgár továbbra is polgár maradt, státuszának minden jogosítványával (a *provocatio ad populum* elidegeníthetlenségével együtt).⁵⁸

A Gracchus-testvérek kísérlete (i. e. 133–121), melyben a kisbirtokos parasztság hanyatlásának megállítása volt a cél a szenátusi arisztokrácia által jogtalanul elfoglalt közföldek felosztása útján, meghíúsult. Ezzel a köztársasági rend társadalmi és politikai bázisa elenyészett, s már csak idő kérdése volt, hogy mikor követi ezt a politikai rend végleges bukása.

Jegyzetek

¹ Polübiosz: Történeti könyvei, 6. 12–18. in: Polübiosz történeti könyvei I., Máriabesnyő–Gödöllő 2002, 398–402. o.

² Claude Nicolet: Le métier de citoyen dans la Rome républicaine, Paris 1976, Gallimard, 282–294. o.

³ Philippe Nemo: Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et au Moyen Age, Paris 1998, PUF, 300–308. o.

⁴ Alberto Burdese: Manuale di diritto pubblico romano, Torino 1975, UTET, 23–138. o.

⁵ Michel Humbert: Institution politique et sociales de l'antiquité, Paris 1991, Dalloz, 209–232. o.

⁶ Benedek Ferenc: Római jog. Történet rész. Pécs 2005, (kézirat).

⁷ Francesco de Martino: Storia della costituzione romana I., Napoli 1958, Jovene, 345–364. o.

⁸ Benedek Ferenc: i. m.

⁹ Michel Humbert: i. m. 179. o. és 235–237. o.

¹⁰ Földi András–Hamza Gábor: A római jog története és intézményei, 14. kiadás, Budapest 2009, Nemzeti Tankönyvkiadó, 20–20. o.

¹¹ Pólay Elemér: A praetor szerepe a római magánjog fejlődésében, Miskolc 1944, Ludvig Isván Könyvnyomda, 4–66. o.

¹² Jean Rougé: Les institutions romaines, Paris 1994, 30–31. o.

¹³ Gerhard Dulckeit–Fritz Schwarz–Wolfgang Waldstein: Römische Rechtsgeschichte, München 1995, Beck, 95–96. o.

¹⁴ Jean Gaudemet: Institution de l'Antiquité, Paris 1982, Sirey 2^e, 348–349. o.

¹⁵ Georges Pieri: L'histoire du cens jusqu'à la fin de la république romaine, Paris, 1968, Sirey.

¹⁶ Claude Nicolet: Censeurs et publicains. Économie et fiscalité dans la Rome antique, Paris 2000, Fayard, 298–319. o.

¹⁷ Zlinszky János: Ius publicum, Budapest 1994, Osiris, 56. o.

¹⁸ Wolfgang Kunkel: i. m. 665–717. o.

¹⁹ André Magdelain: „Auspicia ad patres redeunt” (1964), in: Jus imperium auctoritas. Études de droit romain, Collection de l'École Française de Rome-133, Rome 1990, 341–383. o.

²⁰ Jean Gaudemet: i. m. 336. o.

²¹ Wolfgang Kunkel: Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur, München 1995, Beck, 532–551. o.

²² Richard E. Mitchell: Patrician and Plebeians. The Origin of the Roman State, London 1990, Cornell University Press.

²³ François Pontenay de Fontette: Leges repetundarum, Paris 1954, LGDJ, 15–25. o.

²⁴ Molnár Imre–Jakab Éva: Római jog, Szeged 2004, Leges, 27–28. o.

²⁵ Marton Géza: A római magánjog elemeinek tankönyve, Budapest 1963, Tankönyvkiadó, 12. o.

²⁶ P. Szabó Béla: Előadások a római állam- és jogtörténet köréből, Miskolc 1999, 29–47. o.

²⁷ Claude Nicolet: Rome et la conquête du monde méditerranéen, Paris 1989. 3^e.

²⁸ Francesco de Martino: Storia della costituzione romana II, Napoli 1960, Jovene, 157–161. o.

²⁹ El Beheiri Nadja: Die lex Claudia de nave senatorum, Revue internationale des droits de l'Antiquité 48 (2001), 57–63. o.

³⁰ Jean Gaudemet: i. m. 350–351. o.

³¹ André Magdelain: De l'auctoritas Patrum à l'auctoritas Senatus, Iura 23 (1982), 21–45. o.

³² Jean Gaudemet, Les institutions de l'Antiquité, Paris 1991, Montchrestien, 171–173. o.

³³ Caes.civ. 1.5.3: *videant consules, ne quid detrimenti res publica capiat.*

³⁴ François Pontenay de Fontette: i. m. 15–25. o.

³⁵ Zlinszky János: Római büntetőjog, Budapest 1991, Nemzeti Tankönyvkiadó, 48–49. o.

³⁶ Bessenýó András: Római magánjog. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében, Budapest–Pécs 2003, Dialóg Campus Kiadó, 55. o.

³⁷ Bessenýó András: i. m. 55–59. o.

³⁸ Benedek Ferenc, i. m.

³⁹ G. Dulckeit–F. Schwarz–W. Waldstein: i. m. 105. o.

⁴⁰ Francesco de Martino: Storia della costituzione romana II, Napoli 1960, Jovene, 136–154. o.; Jean Gaudemet: i. m. 317–318. o.

⁴¹ L. Ross Taylor: The Voting Districts of the Roman Republic, Rome 1960.

⁴² Jean Gaudemet: i. m. 325–327. o.

⁴³ François Hinard: Histoire romaine, Tome I. Des origines à Auguste, Paris 2000, Fayard, 531–566. o.

⁴⁴ Moses I. Finley: L'économie antique, Paris 1975 (traduit de l'anglais par Max Peter Higgs), Les éditions de minuit, 41–76. o.

⁴⁵ Havas László–Hegyí W. György–Szabó Edit: Római történelem, Budapest 2007, Osiris, 270–290. o.

⁴⁶ Jean Andreau: Banque et affaires dans le monde romain. IV^e siècle av. J.-C. – III^e siècle ap. J.-C. Paris 2001, Seuil, 29–99. o.

⁴⁷ Pókecz Kovács Attila: A vállalkozáshoz kapcsolódó bűncselekmények a köztársaságkori Rómában (A Castor templom ügye), in: Tanulmányok Erdősy Emil Professzor 80. születésnapja tiszteletére, (Studia iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 136), Pécs 2005, 421–439. o.

⁴⁸ Alföldy Géza: Római társadalomtörténet, Budapest 2002, Osiris, 71–88. o.

⁴⁹ Janine Cels Saint-Hilaire: La république romaine 133–44 av. J.-C., Paris 2009, Armand Colin, 35–36. o.

⁵⁰ Michel Humbert: i. m. 242–245. o.

⁵¹ Wolfgang Kunkel–Martin Schermaier: Römische Rechtsgeschichte 13. Auf., Köln–Weimar–Wien 2001, Böhlau, 61–63. o.

⁵² Philippe Nemo: i. m. 243–244. o.

⁵³ Michel Humbert: i. m. 247. o.

⁵⁴ Plütarkhosz: Tiberius Gracchus, 15, In: Párhuzamos életrajzok II. Budapest 2001, Osiris, 586–604. o.

⁵⁵ Jean Gaudemet: i. m. 433–436. o.

⁵⁶ Janine Cels Saint-Hilaire: i. m. 38–45. o.

⁵⁷ Janine Cels Saint-Hilaire: i. m. 53. o.

⁵⁸ Michel Humbert: i. m. 251–252. o.

Schweighardt Zsannett
PhD-hallgató
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Áldozatvédelem, áldozatsegítés és a büntető felelősségre vonás

*„Ha a társadalom nem tudja megvédeni egyes állampolgárait attól, hogy bűncselekmény áldozataivá váljanak, akkor legalább, ha bajba kerültek, próbáljunk meg rajtuk segíteni.”
(Az Európai Áldozatvédő Fórum alapgyűlése)*

I. A viktimológia kialakulása és tárgya

Az *áldozatvédelem* (viktimológia) a bűncselekmény sértettjével, a sértett és az elkövető kapcsolatával foglalkozó ismeretrendszer, az áldozatok tudományos igényű tanulmányozását jelenti. Kialakulása a XX. század közepére tehető. Az áldozatok iránti társadalmi szolidaritás azonban csak az 1970-es évektől erősödött fel, ettől kezdve vált meghatározóvá az e téren való cselekvés. A viktimológia a kriminológia alkalmazott tudománya, amely a bűncselekmények sértettei helyzetének jogi, pszichikai, szociális vonatkozású kérdéseit vizsgálja tudományos igényű nyelven. Elemzi a sértett jogi helyzetét, a sértett és az elkövető kapcsolatát, a sértetti jellemzőket, sértetti tipológiát ad, továbbá foglalkoztatja a sértetté válás megelőzése, a sértett segítése és kártalanítása. „Az áldozatvédelem [...] az *áldozattá válás megelőzését* szolgálja, az áldozatsegítés pedig a *bűncselekmény áldozatává vált személyek részére nyújtott szolgáltatás és kárenyhítés.*”¹

A téma egyik hazai szakértője, Görgényi Ilona² a következőkben jelöli meg a viktimológia kutatási területeit: a bűnözés, illetve egyes bűncselekmények áldozatorientált jellemzése; az áldozat viselkedése a bűncselekmény-szituáció előtt, alatt és után; az áldozat kapcsolata az elkövetővel; az áldozat közreműködése a büntetőeljárásban; az áldozat jogi helyzete, a bűncselekménnyel okozott kár megtérülésének módjai a büntető igazságszolgáltatási szférában és azon kívül; a bűnözéstől való félelem; az áldozatoknak nyújtandó segítség formái, az áldozattámogató szervezetek tevékenysége; a viktimálisan veszélyeztetettek köre és a viktimizáció megelőzésének módjai.

A viktimológiai kutatások körébe tartozik az ún. *általános viktimológia*, amely a társadalom valamenny-

nyi áldozatát vizsgálódása középpontjába állítja, így különösen a munkahelyi és közlekedési balesetek, valamint a természeti katasztrófák károsultjait.

Ettől eltérő áldozati körrel foglalkozik az ún. *modern viktimológia*, amely a hatalommal való visszaélés és az emberi jogok megsértésének áldozataira vonatkozó ismereteket összegző tudományág. A természeti erők, illetve az emberi tevékenység áldozatai kategóriákra épít. Mindazokkal foglalkozni kíván, akiket megfosztottak az élethez, az egészséghez, a tisztességhez és a biztonsághoz való jogaiktól.

Magyarországon azonban a viktimológia fogalommal a *kriminálviktimológiát* illetjük, amelynek célja, hogy az áldozat szempontjából, illetőleg az áldozatot szem előtt tartva értse meg a bűnözést.

1. Ki lehet áldozat?

Magától adódik a kérdés, hogy ki is tekinthető áldozatnak. Ennek legpontosabb megfogalmazását az 1985. november 29-én kelt A/RES/40/34. számú, *„A bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről”*³ címet viselő ENSZ-nyilatkozat adja: *az áldozatok olyan személyek, akik egyénileg vagy kollektíven sérelmet szenvedtek – beleértve a fizikai és mentális sérülést, érzelmi szenvedést, gazdasági veszteséget vagy alapvető jogaik lényeges csorbítását is – a tagállamok hatályos büntető törvényeit sértő tevékenység vagy mulasztás, illetve a hatalommal való visszaélés révén.* Áldozat alatt értendők a *családtagok és eltartott személyek* és azok is, akik azért szenvedtek sérelmet, mert *beavatkoztak* annak érdekében, hogy segítsék az áldozatot, vagy azért, hogy megelőzzék az áldozattá válást. Ez az egyetlen dokumentum, amely az áldozati körben nemcsak a bűncselekmények, hanem a hatalommal való visszaélés áldozatait is említi.

Az Európai Áldozatvédő Fórum egyszerűbb definíciója alapján *áldozat az, akinek jogsértő magatartással vagy cselekedettel testi, lelki sérülést vagy anyagi kárt okoztak.*

Magyarországon a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 51.§ (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz: *„Sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette.”* A sértettek köre tehát nem minden esetben esik egybe a büntető anyagi jogi passzív alany fogalmával. Az *áldozat* fogalma szélesebb spektrumon mozog mint a sértetté, mivel kiterjed a *közvetett sértettek*re és a *jogi személyekre* is. Az áldozat inkább köznyelvi kifejezés, a bűncselekmény természetes személy sértettjén kívül magába foglalja a sértettnek a Ptk. 685. § b) pontja értelmében vett közeli hozzátartozóit is. Az áldozattal azonos bánásmódban kell részesíteni azokat a személyeket is, akiket a bűncselekmény negatívan

érintett, akiknek életvitelét hátrányosan befolyásolta, illetve akik ennek következtében még lelki, fizikai vagy erkölcsi sérülést is szenvedtek.

2. Áldozattípusok⁴

Az áldozat és az elkövető közötti kapcsolatnak, az egymásra vonatkoztatott attitűdöknek a feltárása hozzásegít minket ahhoz, hogy a bűncselekmények genezisében betöltött szerepüket illetően fontos következtetéseket vonhassunk le. Ennek mentén kialakíthatók bizonyos megelőzési programok. Seeling a következő áldozattípusokat jelöli meg.

1) *Nem részt vevő áldozat*: öntudatlan, tehetetlen, adott esetben ellenálló, de legtöbbször nem képes védekezni a viktimizációval szemben.

2) *Látens áldozat*:

- bio-pszichológiailag predisponált (életkor, nemiség, fizikai állapot és alkat, elmebetegség),
- társadalmilag predisponált (foglalkozás, társadalmi helyzet, életkörülmények, anyagi okok),
- erkölcsi vagy pszichopatologikus állapot (kapzsiság, hiúság, naivság, hiszékenységek, életuntság, jellembeli ingatagság, alkoholizmus, depresszió, perverz szexuális ösztön).

3) *Provokáló áldozat*:

- passzív, közvetett (hanyag, elővigyázatlan),
- aktív, közvetlen (egyetértő, nem egyetértő, de provokáló, jogos védelem, „belerántó”, igazságtalanul cselekvő).

4) *Részt vevő áldozat*:

- passzív (egyszerű vágy, egyetértés, belenyugvás, cinkosság, közönyösség),
- aktív (hozzájáruló, együttműködő).

5) *Hamis áldozat*:

- képzelt (szuggesztív, beteges megszállottság),
- önmaga áldozata (jóhiszeműen: saját hanyagság, elővigyázatlanság, rosszhiszeműen: öngyilkos, öncsonkító, narkotikumot használó, biztosítási összegért öngyújtogató).

Seelinghez hasonlóan Hans von Hentig is vizsgálta az áldozatok közrehatását egyes deliktumok, különösen a személy elleni erőszakos bűncselekmények létrejövetelében. Vizsgálatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy az elkövető és az áldozat kapcsolatára a kölcsönösség, a reciprocitás jellemző. Az erőszakos bűncselekmények estében az áldozat is alakítja, formálja az elkövetőt és a bűncselekményt. Gyakori, hogy provokálja az elkövetőt, illetve kooperatív magatartást tanúsít. Hentig „A bűnöző és áldozata” (1948) című munkájában az alábbi tizenegyes csoportosítást tette közzé.

- *Fiatal*: „A gyenge élőlény az állatvilágban és az emberek között valószínű, hogy valamilyen támadás áldozatává válik.”

- *Nő*: „A női nem a gyengeség egyik formája.”

- *Idős*: „Az öregedő ember sokféle értelemben hátrányos helyzetben van.”

- *Értelmileg fogyatékos és egyéb mentális zavarban szenvedő*: „A gyengeelméjűség, az elmebetegség, a narkomán és az alkoholista életforma a potenciális és tényleges áldozatok egy másik nagyobb csoportját jellemzi.”

- *Bevándorlók, kisebbséghez tartozók*: „A tapasztalatlanság és szegény bevándorló könnyen eshet mindenféle svindler áldozatául.”

- *Depressziós*: „Azok a személyek, akiknek gyenge az önvédelmi ösztönük, nem kétséges, hogy gyakran viktimizálhatók.”

- *Kapzsi*: „Ő egy másik kitűnő áldozati típus.”

- *Szemérmetlen*: „Számos esetben a nő viselkedése több mint engedékenységek, vagy még aktív szerepet is játszik az ún. elcsábításban.”

- *Magányos és kiábrándult*: „A magányos könyvnyű zsákmány a kitörés iránti sóvárgás és amiatt az optikai illúzió miatt, hogy a várva várt esemény bekövetkezik.”

- *Zsarnok*: „A családi tragédiák háttérében rendszerint megtaláljuk ezt a típust.”

- *Gátolt, mentességet élvező és ellenszegülő*: „Viszonylag biztonságos rablást elkövetni olyan helyzetben, amely nem engedi meg az áldozatnak, hogy jelentse az esetet.”

Benjamin Mendelsohn az áldozatnak a bűncselekmény elkövetésében betöltött kauzális szerepe miatt az elkövetőt és az áldozatot „bűnügyi párosnak” nevezi. Szerinte négyféle áldozattípus létezik: *teljesen ártatlan* áldozat; az áldozat *ugyanolyan bűnös, mint az elkövető*; az áldozat *bűnösebb, mint az elkövető*; *kizárólagosan*, teljes egészében, nagymértékben *bűnös* áldozat.

A bűnértékelés áldozatainak nyújtandó segítségéről szóló Rec(2006)8. számú Európa tanácsi ajánlás szerint a személyiségi jellemzők vagy a bűncselekmény körülményei alapján felállítható az ún. *sebezhető áldozatok*⁵ (vulnerable victims) kategóriája, akiknek helyzetük alapján speciális intézkedésekre van szükségük. Személyiségi jellemzők alapján ide sorolhatók a 18 éven aluli, a mentálisan fogyatékos, illetve a mozgássérült személyek.

II. Áldozatpolitika és büntető felelősségre vonás

Az áldozatpolitika jelentősége napjainkban felértékelődött. Összefüggésbe hozható ez mindenekelőtt a *büntető igazságszolgáltatási koncepciók változásával*. A büntető felelősségre vonás célját illetően háromféle felfogás és az ezeknek megfelelő gyakorlat uralkodott és váltotta fel egymást a fejlett nyugati társadalmakban.

1) Elsőként a XVIII. század végi, XIX. század eleji klasszikus büntetőjogi elvekre épülő *retributív igazságszolgáltatás* dominált. A bűncselekményt a szabad akarat káros megnyilvánulásának tartotta, azaz *indeterminista* volt. A *proporcionális*, azaz *tettarányos büntetés* indokoltságát hirdette a megsértett jogrend helyreállítása érdekében.

2) A XX. század elejétől egyre inkább uralkodóvá vált a *pozitvista kriminológiai* nézetek hatására a *preventív igazságszolgáltatási szemlélet*. Eszerint a bűnös emberi magatartások mögött éppúgy törvényszerűségek bújnak meg, mint a többi társadalmi, valamint a természeti jelenségek körében. Mivel minden jelenségnek oka van, így a *bűncselekmény okozatnak* tekinthető. A *determinációt*, azaz a relatív szabad akaratot hirdette. A bűnözésnek is objektív okai vannak tehát, amelyek mellett figyelembe veendő az elkövető szubjektív, egyéni pszichikus adottságai is. A büntetés nem alapozható csupán az elkövetett cselekmény súlyára, hanem figyelmet kell szentelni az *elkövető személyiségének*, társadalmi körülményeinek, determinációinak is. *Differenciált és individualizált, elkövetőcentrikus büntetést* kell alkalmazni a *generális és speciális prevencióra* tekintettel. A XX. század közepének nagy vívmánya volt a *treatment-ideológia*, amely az elkövető kezelését tűzte ki célul, személyiségének pozitív formálására tett kísérletet. Mivel a bűnözésnek objektív okai vannak, amelyek előre meghatározottak, ezért az elkövető későbbi személyisége is determinálható, a megfelelő módszerekkel átnevelhető, és így eredményesebben reszocializálható. Ehhez pedig *határozatlan tartamú, individualizált büntetés* szükséges.

3) Az 1970-es évek közepétől vizsgálatok eredményeként is bebizonyosodott, hogy a kezelélmélet és a reszocializáció csődöt mondott, a bűnözési ráta meredek emelkedést mutatott. A „kezelési eufóriát követő kijózanodás”⁶ idején a hivatalos, ún. *neoklasszikus büntetőpolitika* a tettarányos felelősséghez való visszatérés szükségességét hirdette. A megérdemelt büntetés (*just desert*) és az „igazságos fájdalomszolgáltatás”⁷ vált uralkodóvá. Ennek a büntetőpolitikának a megfogalmazói vigyázó szemeket egyre inkább az áldozatokra vetették. Így született meg a *resztoratív* (helyreállító) *igazságszolgáltatás* koncepciója. Az áldozatok helyzete ártértekelést nyert, ők kerültek az igazságszolgáltatás középpontjába. A bűncselekmény többé már nem csupán az elvont jogi norma megsértése, hanem konkrétan az *áldozatnak okozott sérelem*. Hangsúlyossá vált az áldozat által elszenvedett vagyoni kár és egyéb sérelmek *orvoslása*, a sértetti érdekek érvényesítése. Azt vallja, hogy nem lehet egyedüli cél a tett megtorlása, hanem fontos, hogy a sértettnek is elégtételt adjunk, és az okozott kár is megtérüljön. Amellett, hogy áldozatcentrikus, az *elkövető reszocializációját* és a *közösség általi*

rehabilitációját is célozza, ha megbánást tanúsít, illetve megtéríti az okozott kárt.

Howard Zehr az első olyan szerző, aki megalkotta a restoratív igazságszolgáltatás átfogó modelljét. Hangsúlyozza, hogy mióta az egyén nem hagyhatja figyelmen kívül a bűncselekmény közösségi dimenzióját, azóta az igazságszolgáltatási eljárás sok esetben nem lehet teljesen privát. A bűncselekmény aláaknázza a társadalomban a teljesség érzését. A restoratív igazságszolgáltatás a bűncselekmény újradefiniálására törekszik azáltal, hogy nem jogsértésként vagy az állam elleni támadásként interpretálja azt, hanem más személynek vagy személyeknek okozott sérelemként vagy igazságtalanságként. A következő definíciót adja: „A *resztoratív igazságszolgáltatás egy olyan eljárás, amely magába foglalja – a lehetséges terjedelemben – azokat, akik egy sajátos jogsértésben érdekeltek, hogy közösen felismerjék a sérelmeket, szükségleteket és kötelezettségeket abból a célból, hogy olyan mértékben helyreállítsák azokat, amennyire az csak lehetséges.*”⁸

A Leuveni Deklaráció⁹ (1997) a következőket rögzítette: „A bűncselekményt nem a köz szabályainak megszegéseként vagy a jogi-morális rend tartalmának áthágásaként kell tekintetbe vennünk, hanem elsődlegesen úgy kell kezelni, mint az áldozatoknak okozott sérelem, mint a közösségi béke és biztonság kezelése és mint kihívás a társadalmi közrend vonatkozásában. A bűncselekményre adott társadalmi reakciók fő szerepe, funkciója nem a büntetés, de azon feltételekben való közreműködés, amelyek elősegítik az elkövetés okozta sérelem helyreállítását, orvoslását. Ezért hívják e modellt *resztoratív* vagy *helyreállító, jóvátételi igazságszolgáltatásnak*. A helyreállító szemlélet célja az áldozatnak okozott sérelem jóvátétele, a közösség békéjének és a társadalom biztonságának megteremtéséhez való hozzájárulás. A hatóságok szerepe arra kell, hogy korlátozódjon, hogy elősegítse a *resztoratív eljárás* feltételeinek megteremtését, garantálja az eljárások korrektségét, az egyéni törvényes jogok tiszteletben tartását, valamint biztosítsa a bírói kényszer hatását azokban a helyzetekben, ahol az önkéntes *resztoratív* tettek nem jártak sikerrel.”

John Braithwaite a helyreállítás dimenzióit így foglalja össze: anyagi veszteség, sérülés, biztonságérzet, méltóság, az igazságszolgáltatásba vetett hiten alapuló harmónia és a szociális támogatás kompenzációja szükségeltetik.¹⁰

A *resztoratív igazságszolgáltatás céljai és megvalósulási módjai* a következőképp összegezhetők.

1) Kulcsfontosságú döntéseket adjunk azok kezébe, akik a *leginkább érintettek* a bűncselekmény által! Ez pedig úgy érhető el, ha az *áldozatokat bevonjuk* az eljárásba, és abból elégedetten távozhatnak.

2) *Gyógyító* jellegűvé kell tenni az igazságszolgáltatást és ideális esetben transzformatívabbá. Ez

megvalósulhat, ha az *elkövetők* megértik, hogy tettük miként hatott másokra, és *felelősséget vállalnak* érte.

3) *Csökkenteni* kell a jövőbeli *bűncselekmények* valószínűségét. Ehhez segíteni kell a *jóvátétel* megvalósulását, valamint az áldozatot és az elkövetőt is *reintegrálni* kell a társadalomba.

A resztoratív szemlélet középpontjában tehát az a nézet áll, hogy az igazságszolgáltatás nem a méltó büntetés kiszabásával és végrehajtásával fejeződik be, hanem az áldozatok sérelmének orvoslásával. Míg a pozitívista büntetőpolitika azt az álláspontot képviselte, hogy a differenciált ítélet igazságos, addig a helyreállítás pártján állók véleménye szerint az az ítékezés igazságos, amely a bűncselekmény *áldozatának is igazságot szolgáltat*. A helyreállító igazságszolgáltatás jelentősége abban áll, hogy megkísérli helyreállítani az elkövető és a sértett közötti harmóniát. Az *elkövetőt felelősségvállalásra* készíti, tudatosítja benne tettének káros következményeit. Ez azonban nemcsak az elkövető szegyenérzetének kialakulását igényli, hanem egyúttal az elkövető önbecsülése visszanyerésének is eszköze. A helyreállító igazságszolgáltatás nem akarja megszüntetni a formális, hivatásos bíraskodást, és nem kívánja azt teljes egészében informális rendszerrel helyettesíteni. Azt az álláspontot képviseli, hogy professzionális bíraskodásban is lehet érvényesíteni az áldozatok jogait, azonban a közösséget is jelentős szerephez kell juttatni a büntető felelősségre vonás során. Emiatt a bűncselekményeket *háromdimenziós értelmezési* keretben helyezi el, amelyben nemcsak a sértett és az elkövető relációjának tulajdonít jelentőséget, hanem kiemelkedő szerepet szán a közösségnek is. A resztoratív szemlélet hármass célkitűzése ekképp is megfogalmazható:

- 1) a bűncselekmények áldozatainak kártalanítása;
- 2) a bűnelkövető rehabilitálása;
- 3) a közösség bevonása az igazságszolgáltatásba.

1. A bűncselekmények áldozatainak kártalanítása

A *kompensációs* gondolat előzményei egészen az ókorig nyúlnak vissza. Már Hammurapi törvényei között rábukkanhatunk arra a rendelkezésre, miszerint az áldozat teljes kártérítést kérhetett az államtól, ha az elkövetőt nem fogták el. A vérbosszú időszakában nemcsak az elkövető büntetését tartották jogosnak, hanem annak a közösségnek a tagjaiét is, akikhez az illető tartozott. A közösség bármely tagjának fizetnie kellett a közösséghez tartozó más ember bűnéért. A kompenzáció egyrészt a kölcsönösségen alapuló igazságszolgáltatásnak felel meg, vagyis az arisztotelészi *iustitia commutativa* megnyilvánulása, másrészt pedig a károkozás és a kártalanítás egyenlőségére irányuló

kiegyenlítő-kiigazító igazságosság (*iustitia correctiva*) eszköze. A kompenzáció akkor igazságos, ha arányos az elszenvedett sérelemmel. Diszfunkcionalitáshoz vezet azonban, és növeli a bűncselekmények számát, ha az állam általi kompenzáció széles körű, és leveszi a felelősséget a bűncselekményt elkövető válláról. Ebből következően a bűnelkövető általi jóvátételnek kell elsődleges szerepet biztosítani, és csak annak sikertelensége esetén szabad az állam általi kárenyhítést alkalmazni.

2. A bűnelkövető rehabilitálása

Az elkövető rehabilitációja azáltal valósulhat meg, ha sor kerül a *tettes* és az *áldozat megbékélésére*. Ennek pedig általában elengedhetetlen feltétele a bűnelkövető általi *megbánás* és a *jóvátétel*. Ha sor kerül büntetőeljárásra, akkor ennek során, valamint a kárenyhítés folyamatában tapasztalatokat szerezhet az elkövető is a szenvedésről. Így bizonyos mértékig átérezheti a bűncselekménye által a sértettnek okozott szenvedést is. A büntetőeljárás során azonban az elkövető erősen kitett a *stigmatizációnak*, és félt, hogy ezáltal erősen csökken a társadalomba való visszailleszkedésének esélye. Ezért jobb megoldás, ha a kisebb súlyú, *jogtiszta konfliktusokat* az állam visszaadja az áldozatnak és az elkövetőnek, azaz ebben a körben *privatizálódik az igazságszolgáltatás*. Az elkövető teljes rehabilitációjára akkor kerülhet sor, ha sikerül a sérelmeket orvosolni. Ilyen esetben *helyreáll a megbomlott jogrend*, és mindenki *tabula rasával*, tiszta lappal indul a másik előtt.

3. A közösség bevonása az igazságszolgáltatásba

A közösség szerepe abban határozható meg, hogy *visszafogadja* a megbánást tanúsító elkövetőt. A bűnelkövető fent említett rehabilitációja tehát csak a közösség közreműködésével valósulhat meg. Ezáltal elkerülhetővé válik az elkövető marginalizációja, megmenekülhet a társadalom peremére szorulástól. További szempont, hogy a bűnmegelőzésnek, illetve az ennek révén fenntartható zavartalan társadalmi együttélésnek is a *társadalmi kapcsolatok erősítése* az egyik sarokköve. E három aspektus csak egymással szoros összefüggésben értelmezhető.

III. A retributív és a resztoratív igazságszolgáltatás összehasonlító elemzése

1. *Mi ellen irányul a bűncselekmény?* A megtorló igazságszolgáltatási koncepció szerint a bűncselekmény *tisztán állam elleni* aktus, az állam megsértése, amely

jogsértésként, a fennálló jogrend megsértéseként definiálható. Ezzel szemben a resztoratív szemlélet szerint a bűncselekmény az *emberi kapcsolatok elleni támadás*, mely a társadalom harmóniáját bontja meg.

2. *Mi a jogsértés közvetlen következménye?* A megtorló igazságszolgáltatás szerint a büntetés. A resztoratív szemlélet szerint jogsértés *kötelezettségeket* keletkeztet az áldozattal és a közösség többi tagjával szemben egyaránt.

3. *Kivel szemben érvényesül az elkövető felelőssége?* A retributív szemlélet alapján az elkövető felelőssége a tett miatt az *állammal szemben* áll fenn. „Az igazságszolgáltatás az elkövető és az állam közötti küzdelem.” A resztoratív rendszerben az elkövető a sértettnek és a közösségnek felelős. Az elkövető személyes felelőssége az elkövetett bűncselekményért az *áldozattal és a közösséggel szemben* érvényesül.

4. *Kit terhel még a felelősség?* A retributív nézetrendszerben az *elkövető egyedüli* felelőssége érvényesül. A resztoratív rendszerben a *felelősség többrétű*: az *elkövető* felelős egyéni tettéért; a közösség azért, hogy támogassa az áldozatot azáltal, hogy a bűncselekmény körülményeit feltárva lehetővé teszi az elkövetői jóvátételt; az állam pedig afelett örökös, hogy tisztességes eljárás útján realizálódjon az elkövető felelőssége az állam és a közösség felé. Gondosan kell tehát mérlegelni, hogy mit tehet az áldozatért elsősorban a *tettes*, másodsorban a *helyi közösség*, harmadsorban az *állam*. A resztoratív igazságszolgáltatás kötelezettségeket teremt arra nézve, hogy az okozott sérelmet helyreállítsák, a dolgokat mindenképp jóvátegyék.

5. *Mi alapján értékeli az elkövetőt?* Míg a retributív szemlélet az elkövetőt a *cselekmény súlya* szerint értékeli, addig a resztoratív szemlélet azt is nézi, hogy az elkövető milyen mértékben igyekszik az általa okozott sérelmet *jóvátenni*, nem próbál-e kibújni a felelősségvállalás alól.

6. *Mi a szankció alkalmazásának célja?* A megtorló koncepció szerint a szankciók alkalmazásával a *megsértett jogrend helyreállítása* (jogépségi büntetés) és az elkövető igazságos, tetterányos, differenciált, prevenciós szándékú megbüntetése a cél. A retributív igazságszolgáltatás meghatározza a felelősséget, és „*kormányozza*” a büntetést. A helyreállító igazságszolgáltatásban hangsúlyossá válik az *áldozat számára történő igazságtétel* is.

7. *Mikor eredményes az igazságszolgáltatás?* A büntetőjog neoklasszicista irányzatában a felelősséget a bűnelkövetőre mért szenvedés, fájdalomkózos mércejével mérik. A büntetések fajtáját és mértékét az állam állapítja meg. A rendszer akkor eredményes, ha a *büntetést végrehajtották*. Ezzel ellentétben a resztoratív igazságszolgáltatás eredményessége a *jóvátétel sikerességétől* függ, ami nem utolsósorban

az elkövető jóvátételi hajlandóságának függvénye. A resztoratív igazságszolgáltatás olyan megoldásokat keres, amelyek elősegítik a jóvátételt, a kibékülést és a megnyugtatást.

8. *Mi az eljárás célja?* A retributív igazságszolgáltatás során az elkövető által okozott *sérelmek* és a neki okozott *fájdalom egyensúlyára* törekednek. A resztoratív igazságszolgáltatás célja az elkövető által okozott *kár jóvátétele*.

9. *Mi az eljárás centrális eleme?* A retributív szemlélet centrális eleme a *hibáztatás*, míg a resztoratív nézetrendszeré a *problénamegoldás*.

10. *Mi a megsértett jogrend helyreállításának eszköze?* A retributív igazságszolgáltatás a *megtorlásra*, azaz a retribúcióra épít. Ezzel szemben a helyreállítás a *jóvátétellel* operál.

11. *Van-e kárjóvátétel?* Retribúció esetén *ritkán* van kárjóvátétel, a resztoratív igazságszolgáltatásnál azonban ez *természetes*.

12. *Van-e párbeszéd az ellenérdekű felek között?* A megtorló rendszer úgymond „*harci*” modellt, nem épít a dialógusra. A resztoratív szemléletnek ezzel szemben *alapeleme* a dialógus.

13. *Nyújtanak-e információt az áldozatnak?* A retributív szemlélet *hanyagolja* az áldozatok informálását, a helyreállítás viszont *erősen* épít erre.

14. *Fennáll-e a másodlagos viktimizáció esélye?* A retributív igazságszolgáltatás esetén az áldozat *erősen kitett* a másodlagos viktimizációnak. A resztoratív szemléletben azonban nagy figyelem hárul az áldozat álláspontjára, *óvják* a másodlagos viktimizálódástól.

15. *Milyen az elkövető szerepe a konfliktusfeloldásban?* A megtorló szemléletben az elkövető *passzív*, a cselekvés az államtól az elkövető felé irányul.

A helyreállító igazságszolgáltatásban az elkövetőnek jelentős, *aktív* szerepe van a megoldás kialakításában.

16. *Kik a bűncselekményre reagálás kulcsfigurái?* Retribúció esetén *állami monopólium* a bűncselekményre reagálás, az eljárás kulcspozícióit az állam, az elkövető és szakemberek töltik be. A resztoratív szemléletben a konfliktusmegoldásban szerepet vállal az *áldozat*, az *elkövető* és a *közösség* is, továbbá szakmai segítség is igénybe vehető.

17. *Mi, illetve ki a vád tárgya?* Megtorló szemléletben az *elkövetőt vádolják*, míg a resztoratív szemléletben a *fájdalmat okozó cselekmény* a vád tárgya.

18. *Hogyan valósul meg az elkövető közösségi integrációja?* A retributív rendszer az elkövető közösségi integrációjának *gyengülését* hozza magával.

A helyreállítás során viszont *erősödnek* az elkövető *társadalmi kötelekei*.

19. *Milyen szerepet játszanak az eljárás során az interperszonális kapcsolatok?* A megtorló rendszer *figyelmen*

kívül hagyja a személyközi kapcsolatokat. A helyreállítás során azonban ez központi kérdés.

20. *Mennyire kerül előtérbe a bűncselekmény konfliktusos természete?* Retributív szemléletnél a bűncselekmény konfliktusos természete háttérben marad, míg a helyreállító igazságszolgáltatásnál természetesen előtérbe kerül.

21. *Milyen vonatkozásait veszik figyelembe a bűncselekménynek?* A megtorló igazságszolgáltatás a bűncselekményt mint jogi jelenséget vizsgálja. A resztoratív szemlélet ezen túlmenően az erkölcsi, társadalmi, gazdasági és politikai vonatkozásokat is figyelembe veszi.

22. *Közelebb hozza-e az eljárás az elkövetőt és az áldozatot?* A retributív rendszer szerinti büntetőeljárás elidegenítő hatása. A resztoratív szemlélet célja viszont a kiegyezés és a megbékélés.

23. *Milyen szerepet játszik az eljárás menetében a megbánás és a megbocsátás?* A megtorló eljárást nem befolyásolja lényegesen a megbánás és a megbocsátás, ezzel szemben a helyreállításnál ez hangsúlyos szerepű.

24. *Milyen az eljárás kimenetele?* Retributív rendszer esetén az eljárás kimenetele nyertes-vesztes pozíciójú. A resztoratív eljárás jellemzője a nyerő-nyerő kimenetelű ügyrendezés.

25. *Mennyire érvényesül az eljárás jövőorientáltsága?* A megtorló igazságszolgáltatás az elkövető múltbeli cselekményére reagál. A resztoratív rendszer ezzel szemben az elkövető viselkedésének következményeire reagál, a jövőbe tekint.

IV. Áldozatsegítés – különös tekintettel a bűncselekménnyel az áldozatnak okozott kár megtérítésére

*„Bis dat, qui cito dat, nil dat, qui munera tardat.”
„Kétszer ad, ki gyorsan ad, s nem ad az, ki halasztja.”
(Publilius Syrus)*

A szakirodalomban különféle megjelölésekkel találkozhatunk az áldozatokat megillető juttatásokat illetően. A jóvátételt az elkövető vagy annak magatartásáért felelős harmadik személy nyújtja az áldozatnak vagy hozzátartozóinak. A kártalanítás/kárenyhítés a veszteségek kiegyensúlyozása a kormányzati szervek, illetve harmadik személyek, biztosítók által vagy egy alap, például a társadalombiztosítás keretében. Használatos kifejezés a *restitúció* is, ez az elkövető által nyújtott kártérítésnek felel meg, a célja a bűncselekmény előtti helyzet visszaállítása. A *kompensáció* pedig az állam akciója az áldozat kártalanítására az okozott erkölcsi és anyagi kár ellensúlyozásának célzatával. A jogellenesen okozott kár megtérítésére használatos még a *kártérítés* kifejezés is.

1. Az áldozatsegítés főbb nemzetközi dokumentumai

Az ENSZ 1985. évi deklarációja *„A bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről”*.¹¹ A nyilatkozat alapján az áldozatoknak orvosi, pszichológiai és szociális segítséghez van joguk állami, önkéntes, közösségre alapozott és egyéni megoldások alkalmazásával. Emellett a jogi segítségnyújtást és az információt is biztosítják számukra. Fontos kiemelni, hogy a deklaráció az áldozati körbe beleveszi nemcsak a bűncselekmények, hanem a hatalommal való visszaélés áldozatait is.

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának 1987. évi 21. számú, az áldozatok segítéséről és az áldozattá válás megelőzéséről szóló ajánlásában¹² [Rec(87)21] az áldozatoknak történő segítségnyújtás következő típusait említi: elsősegély jellegű sürgős segítség; folyamatos egészségügyi, pszichológiai, szociális és anyagi támogatás; az ismételt áldozattá válás elkerülése érdekében történő tanácsadás; segítségnyújtás az eljárásban a kárenyhítés igénybevételéhez; jogi tanácsok a vagyoni kár megtérítése érdekében.

1990-ben létrejött az Európai Áldozatvédő Fórum (European Forum for Victim Services), amely ma Victim Support Europe¹³ néven működik, és amelyhez 22 nemzet, közöttük Magyarország is csatlakozott. Megalkották *„Az áldozatok jogai a büntetőeljárásban”*¹⁴ (1996) és *„A bűncselekmények áldozatainak szociális jogai”*¹⁵ című nyilatkozatot (1998), amely kiemeli az áldozatok ingyenes áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való jogát, valamint *„Az áldozatok jogai a megfelelő színvonalú szolgáltatáshoz”*¹⁶ (1999) című deklarációt is.

Az Európai Tanács már az 1999. október 15–16-i tamperei ülésén hangsúlyozta a bűncselekmények áldozatainak védelmével kapcsolatos minimumszabályok kidolgozásának szükségességét, különösen a bűncselekmények áldozatainak igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseivel, valamint kártérítéshez fűződő jogaikkal kapcsolatban.

Az Európai Unió Tanácsa 2001. március 15-én kerethatározatot fogadott el *„A sértett jogállásáról a büntetőeljárásban”*¹⁷ címmel (2001/220/IB), amely lehetővé teszi a bűncselekmények sértettjei számára, hogy a büntetőeljárás során kártérítést követeljenek az elkövetőtől. A kerethatározat értelmében a bűncselekmények áldozatait az alábbi jogok illetik meg: a tisztelethez és elismeréshez való jog, a meghallgatáshoz és a bizonyítékok szolgáltatásához való jog, a tájékoztatáshoz való jog, a kommunikáció biztosítékaihoz való jog, a speciális támogatáshoz való jog, a büntetőeljárással kapcsolatos kiadások megtérítéséhez való jog, a védelemhez való jog, a kártérítéshez való jog, a büntetőjogi mediációhoz való jog a büntetőeljárás során.

Minden tagállam biztosítja a bűncselekmények sértettjeinek azon jogát, hogy a büntetőeljárás keretein belül és ésszerű határidőn belül határozatot hozzanak az elkövető által a sértett részére fizetendő kártérítés tárgyában. Kötelesek továbbá megfelelő intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy ösztönözzék az elkövetőt a sértettet megillető megfelelő kártérítés nyújtására, valamint előmozdítani az áldozatokat segítő szakszolgálatok bekapcsolódását az áldozatsegítési eljárásokba.

Az Európai Unió Tanácsának 2004/80/EK irányelve (2004. április 29.) értelmében, amely „A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről”¹⁸ címet viseli, a szándékos és erőszakos büntetőjog-ellenes (elegendő a materiális jogellenesség) cselekmények áldozatai számára állami kárenyhítést kell biztosítani, ugyanis az áldozatok gyakran nem kaphatnak kártérítést az elkövetőtől, mivel az elkövető esetleg nem rendelkezik a kártérítést elrendelő bírósági határozat teljesítéséhez szükséges eszközökkel, vagy mert az elkövető nem ismert, illetve nem vonható felelősségre. Kárenyhítést kell nyújtani az államterületen belüli és a határokon átnyúló tényállások esetében egyaránt.

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a bűncselekmények áldozatainak nyújtandó segítségről szóló (2006) 8. számú ajánlása¹⁹ [Rec(2006)8], amely a 1987. évi 21. számú ajánlásban [Rec(87)21] foglaltak revideálása, azok helyébe lép. Az ajánlás áldozatnak tekinti mindazokat a természetes személyeket, akik valamely tagállam büntetőjogába ütköző tevékenység vagy mulasztás következményeként sérelmet (testi vagy mentális sérülést, érzelmi szenvedést vagy gazdasági veszteséget) szenvedtek. Az áldozat fogalma magába foglalja, ahol helyénvaló, az áldozat közvetlen családját és eltartottjait is. Az ajánlás rendelkezik többek között az áldozatoknak nyújtandó segítségről, a büntető igazságszolgáltatás és az áldozatsegítő szolgálatok szerepéről, valamint az állami kompenzációról, az áldozatok védelméről és a mediációról.

2. Mi indokolja a jóvátétel szükségességét?

Bár a büntetőjog közjog, és a büntetőeljárás célja elsősorban az állam büntetőigényének szem előtt tartása, nem pedig a magánszemélyek magánérdeke, mégis figyelembe kell venni, hogy a legtöbb bűncselekmény magánjogi érdekeket (magánvagyon sérthetlensége, személyhez fűződő jogok) is sért. Ebből kifolyólag a közösség érdekei mellett nem szabad, hogy eltörpüljenek az egyén érdekei. A bűncselekmény nem csupán formális jogsértés, hanem része a *materiális hátrány* okozása is.²⁰ Jóllehet a büntető igazságszolgáltatás céljai hagyományosan

olyan formában nyernek megfogalmazást, amely elsősorban az állam és az elkövető közötti kapcsolatot érinti, szükség van arra is, hogy az állam lehetőséget biztosítson az áldozatok jogainak érvényesítésére, mindenekelőtt a tettes által okozott és az áldozat által elszenvedett károk és sérelmek orvoslására társadalmi keretek között.

A jóvátételnek napjainkra többféle formája intézményesült:²¹ *bűnelkövető általi jóvátétel; állami kárenyhítés; önkéntes, privát alapon történő áldozatsegítés (például a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület); biztosítási alapon történő jóvátétel.*

Bár az állam nem veszi magára a bűnelkövető felelősségét, és nem lép az ő helyébe, ennek ellenére a nemzetközi dokumentumok elveivel összhangban vállalta, hogy egyes bűncselekmények áldozatai kárának enyhítéséhez biztosítja a pénzügyi feltételeket. Az Alkotmány 35. §-ának (1) bekezdése szerint a Kormány alkotmányos kötelessége a *közrend* és a *közbiztonság* védelmét szolgáló intézkedések fogantatása. Az ECOSOC, az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága az élet-és vagyonbiztonságot alapvető emberi jogként fogja fel.

Az 1985. évi ENSZ-deklaráció „A bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről” 12. pontja a kártérítésről ekképp rendelkezik: „Ha a kártérítés teljes egészében nem oldható meg az elkövető terhére, vagy nem biztosítható más forrásokból, az államnak törekednie kell, hogy pénzügyi kártérítésben részesítsék:

- az áldozatokat, akik komoly bűncselekmények következtében jelentős testi sérelmet, fizikai vagy szellemi egészségkárosodást szenvedtek;
- azon személyek családját, különösen eltartottait, akik ilyen jogsértés következtében haltak meg, vagy váltak testileg vagy szellemileg tehetetlenné.”

2.1 Az állam általi kárenyhítés magyarországi gyakorlata

Magyarországon 1997 óta uniós tapasztalatok és nemzetközi ösztönzés hatására került egyre inkább előtérbe a kárenyhítés gondolata. A kárenyhítés mint állami közfeladat ellátására hozta létre a Kormány 1998-ban az Országos Büntemegelőzési Programhoz [1136/1997. (XII.22.) Korm. hat.] kapcsolódóan az OKBK-t (Országos Közbiztonsági és Büntemegelőzési Közalapítványt). Ennek volt a jogutódja 2001-től a Biztonságos Magyarországért Közalapítvány. 2005. december 31-ig e szervezet egyik szakreferatúrája látta el a kárenyhítési feladatokat a 209/2001. (X.31.) Korm. rendelet alapján, majd a 83/2004. (IV.19.) Korm. rendelettel kiterjesztették a személyi hatályt az Európai Unió tagállamainak állampolgáira is. Kárenyhítésre jogosultak voltak a halálos kimenetelű, illetőleg a testi épség és az egészség súlyos károsodását okozó bűn-

cselekmények áldozatai, valamint hozzátartozói. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X.28.) országgyűlési határozat prioritásként jelölte meg az áldozatsegítést, az áldozatoknak nyújtandó kárenyhítést és az áldozattá válás, a viktimizáció megelőzését. Az 1009/2004. (II.26.) Korm. határozat 2005. december 31-ig jogszabály-alkotási feladatként írta elő az áldozatvédelmi törvény kidolgozását az Európai Unió Tanácsának 2004/80/EK számú irányelve alapján.

Ennek eleget téve 2006. január 1-jén lépett hatályba hazánkban a 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről (Ást.). Célkitűzése, hogy „a bűncselekményt elszenvedett és emiatt életminőségükben veszélybe került személyek társadalmi, erkölcsi és anyagi sérelmei enyhüljenek”, és érvényre jusson a társadalmi szolidaritás és méltányosság elve. Az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályait az 1/2006. (I.6.) IM rendelet tartalmazza. A szervezetrendszer tekintve 2006. január 01. napjával létrejött a 303/2006. (XII.23.) Korm. rendelet alapján a fővárosi és megyei kirendeltségekkel rendelkező *Igazságügyi Hivatal*, amely az igazságügyért felelős miniszter által irányított központi hivatal. E hivatalnál összpontosul a jogi segítségnyújtás és az áldozatsegítés hatósági feladata is. Munkáját a közigazgatási hatósági eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvény alapján végzi. Határozataival szemben jogorvoslati jogosultság is nyitva áll, mivel azok végső soron bíróság előtt is megtámadhatók a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint. Működésük költségvetési fedezetül egy 132 millió forintos, felülről nyitott fejezeti kezelésű előirányzat szolgál, amely biztosítja, hogy ha a tervezettnél több forrás igényeltetik, akkor se akadályozhassa a keret kimerülése a szolgáltatásnyújtást.

2.2 Az áldozatsegítés prioritásai²²

Az Ást. 1. § (1) bekezdése értelmében *áldozatnak* tekinthető a *bűncselekmény sértettje* (a Be. 51. § (1) bekezdése értelmében az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette, azaz jogi személy is lehet), *valamint az a természetes személy, aki a bűncselekmény közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el.* Az áldozatsegítésről szóló törvény értelmében az áldozatsegítés négyes prioritással rendelkezik.

– *Tájékoztatás, információszolgáltatás az áldozatok részére.* A megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata minden hozzá forduló ügyfelet tájékoztat, ehhez pedig az áldozati mivoltot sem kell igazolni. A felvilágosításnak ki kell terjednie: az áldozat büntetőeljárásbeli jogaira és kötelezett-

ségeire; az áldozatsegítés keretében igénybe vehető szolgáltatásokra; a szolgáltatások igénybevételének feltételeire; az áldozatsegítő támogatások igénylésének módjára; az áldozatsegítésben közreműködő egyéb szervezetek elérhetőségére.

A megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal jogi segítségnyújtó szolgálata pedig felvilágosítást ad a jogi segítői névjegyzékbe felvett jogi segítő (ügyvédek, közjegyzők, egyetemi oktatók, társadalmi szervezetek) címeiről, elérhetőségéről, illetve hatásköri, illetékességi útmutatást ad bárki számára.

– *Érdekérvényesítés elősegítése és a szolgáltatásnyújtás ellenőrzése.*

– *Egészségügyi és szociális szolgáltatások igénybevételének segítése.* Az áldozatsegítő szolgálatnak az általános tájékoztatáson túl személyre szabott felvilágosítást kell adnia az áldozatnak alapvető jogairól és az őt megillető egészségügyi, biztosítási és szociális ellátásokról, sőt szükség esetén segítenek abban is, hogy ezekhez az ellátásokhoz mielőbb hozzáférjen az áldozat; munkaügyi, gyermekvédelmi kérdésekről is tájékoztatást adnak, és a büntetőeljárással kapcsolatban (ahol még mindig idegen elem a sértett) is segítséget nyújtanak.

– *Peren kívüli jogi segítségnyújtás.* A megyeszékhelyeken, illetve a fővárosban létrehozott igazságügyi hivatalok jogi segítségnyújtó szolgálatainál ügyfél-szolgálati tevékenység keretében jogi tanácsadás az egyszerűbb megítélésű ügyekben a jövedelmi és vagyoni helyzet vizsgálata nélkül, díjmentesen; 2007. január 1-jétől pedig az ún. „nép ügyvédje” szolgáltatás keretében nem a területi igazságügyi hivatalok jogi segítségnyújtó szolgálatai, hanem a jogi segítői névjegyzékbe felvett jogi segítő peren kívül adnak tanácsot, illetve szerkesztenek beadványt, egyéb iratot a bűncselekmény áldozata számára, amennyiben az ezzel összefüggésben keletkezett jog- és érdeksérelem elhárításához szükséges a szakjogászi közreműködés.

– *Peres jogi segítségnyújtás biztosítása.* 2008. január 1-jétől büntetőügyekben a sértett, magánvádló, magánfél, egyéb érdekelt, valamint a pótmagánvádló pártfogó ügyvédi képviselőt – a jogi segítségnyújtás, az ún. „nép ügyvédje” szolgáltatás keretében, a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben (Jst.-ben) szabályozott eljárásban és feltételekkel – az igazságügyi hivatalok jogi segítségnyújtó szolgálatai biztosítják. Pártfogó ügyvéd csak ügyvéd és ügyvédi iroda, valamint az a társadalmi szervezet (alapítvány, kisebbségi önkormányzat stb.) lehet, amelynek van ügyvéd megbízottja.

– *Költségtérítés jellegű rendkívüli támogatás:* pl. ruházati, utazási, telefonálási költség. Az áldozatsegítő közigazgatási hatósági eljárások *illeték- és díjmentesek* annak érdekében, hogy az áldozatok a

szolgáltatásokat jövedelmi helyzetüktől függetlenül, minél szélesebb körben vehessék igénybe. Az egyes áldozatoknak nyújtandó szolgáltatások fajtáját mindenekelőtt a bűncselekmény jellege, valamint annak az áldozatra gyakorolt hatása és az áldozat személyes körülményei prediszponálják. A cél az, hogy lehetőség szerint az áldozat a bűncselekményt megelőző vagy legalább ahhoz hasonló helyzetbe kerüljön, tehát egyfajta „in integrum restitutio”, bár ez büntetőügyekben nehezebben érvényesíthető. Törekedni kell arra is, hogy az áldozatokat megóvják a másodlagos viktimizációtól, tehát az eljárás során bekövetkező további testi, lelki, vagyoni sérelemtől.

3. Az áldozatok támogatási rendszere két fő pillérből áll

3.1 Áldozatsegítő szolgáltatások (amelyekre bármely áldozat jogosult)

– *Érdekérvényesítés elősegítése.* A megyei (fővárosi) igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálat az áldozatot a szükségletének megfelelő módon és mértékben hozzásegíti alapvető jogai érvényesítéséhez, az egészségügyi, egészségbiztosítási ellátások és a szociális ellátások igénybevételéhez. Ez a rászorultság vizsgálata nélkül, térítésmentesen jár az áldozatnak. Az erre vonatkozó kérelmet a bűncselekmény elkövetését követő hat hónapon belül lehet előterjeszteni. Az áldozatsegítő szolgálat az eset összes körülményeinek mérlegelése után a bűncselekmény következtében jogaiban sérelmet szenvedett áldozatnak jogi tanácsot és segítséget ad a sérelem rendezéséhez. Ha a körülmények alapján bebizonyosodik, hogy a rászoruló áldozat sérelmének rendezéséhez a Jst.-ben meghatározott szakjogászai támogatásokra van szükség, az áldozatsegítő szolgálat továbbítja a kérelmet a jogi segítségnyújtó szolgálatnak, amely a döntéséről és a megtett intézkedésekről haladéktalanul értesíti az áldozatsegítő szolgálatot.

– *Azonnali pénzügyi segély.* A területi áldozatsegítő szolgálat fedezi az áldozat lakhatással, ruházkodással, étellemezéssel és utazással kapcsolatos, valamint a gyógyászati és kegyeleti jellegű rendkívüli kiadásait akkor, ha a bűncselekmény következtében az áldozat ezen kiadások megfizetésére nem képes. Ez a rászorultság vizsgálata nélkül, térítésmentesen jár az áldozatnak, a területi áldozatsegítő szolgálat ebben a kérdésében a bűncselekmény következtében kialakult helyzet mérlegelésén alapuló méltányossági döntéssel határoz. A kérelmet a bűncselekmény elkövetését követő három munkanapon belül lehet előterjeszteni – mellékelve a megtett feljelentést. Maximum az alapösszeg mértékéig terjedhet összegszerűségét tekintve,

ez 2009-ben 79 550 Ft. (Az alapösszeg mértéke a tárgy-évet megelőző második év – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 százaléka.)

– *A szakjogászai segítségnyújtás.* Az állam az áldozatok részére a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben (Jst.) meghatározott támogatásokat biztosítja az ott előírt feltételek teljesülése esetén a területi jogi segítségnyújtó szolgálat keretében, amely az általa végzett intézkedésekről haladéktalanul értesíti a területi áldozatsegítő szolgálatot. Ha az áldozat ügyének további intézése szakjogászai közreműködést kíván, akkor az áldozatsegítő szolgálat köteles őt a jogi segítségnyújtó szolgálatához irányítani. Ez iránt kérelmet a bűncselekmény elkövetését követő hat hónapon belül lehet előterjeszteni.

Az Ást. szerinti szolgáltatás iránti kérelmet annak a területi igazságügyi hivatalnak az áldozatsegítő szolgálatára bírálja el, amelynél a kérelmet az áldozat először benyújtotta. Ha az áldozat kéri, az ügyet a lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálatához kell áttenni. Az áldozatsegítő szolgálat a kérelem elbírálásához az áldozatot meghallgathatja, a támogatás igénybevételének feltételeire vonatkozó adatokat nyilvántartó hatóságokat (adóhatóság, nyomozó hatóság, ügyész, bíróság, kezelőorvos) a közölt adatok valódiságának ellenőrzése érdekében megkeresheti, vagy a kérelemben megjelölt adatok valódiságát az áldozat lakásán vagy tartózkodási helyén is megvizsgálhatja. A kérelmekről – ha a támogatás igénybevételének feltételei annak alapján megállapíthatóak – a büntetőeljárás megindításáról szóló, az illetékes rendőrkapitányság, ügyészség, bíróság által kiállított igazolás beérkezését követő nyolc napon belül határozattal döntenek. Ha az áldozat a személyesen benyújtott kérelméhez az igazolást csatolja, az áldozatsegítő szolgálat a kérelemről haladéktalanul dönt. A kérelem elutasításáról szóló határozatot indokolással kell ellátni.

3.2 Kárenyhítésre csak szűkebb személyi kör jogosult

Kárenyhítésre az a *rászoruló áldozat* jogosult,

– akinek sérelmére *szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményt* követtek el, és ennek következményeként testi épsége, egészsége súlyosan károsodott (sértett),

– aki a bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértettnek az elkövetés időpontjában egy háztartásban élő egyenes ági rokona, örökbe fogadója vagy nevelőszülője, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeke, házastársa, élettársa,

– akinek eltartására a károsodott vagy meghalt sértett jogszabály, végrehajtható bíróság-

gi, illetőleg hatósági határozat vagy érvényes szerződés alapján köteles vagy köteles volt. Rászorulóknak tekintendő az áldozat, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg az alapösszeg (a tárgyévét megelőző második év – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43 százaléka) kétszeresét, 2009-ben a 159 100 Ft-ot, illetve az is, aki a törvényben felsorolt szociális ellátások valamelyikében részesül.

A kárenyhítés nem fájdalomdíj, és nem jár automatikusan. A kárenyhítést egy összegben vagy havi járadékként kell fizetni. Ez az anyagi támogatás a társadalom szolidaritását hivatott kifejezni. Ha a bűncselekménnyel okozott kár később valamilyen forrásból (elkövetőtől, biztosítótól) megtérül, akkor az állami kárenyhítés címén kifizetett összeg előlegnek tekintendő és visszafizetendő. Egyösszegű kárenyhítésként az áldozat a bűncselekmény miatt bekövetkezett vagyoni kárának teljes vagy részbeni megtérítését igényelheti, ennek mértéke a tényleges kárral arányos, de legfeljebb az alapösszeg tizenötszöröse, azaz 2009-ben maximum 1 193 250 Ft lehet.

A sértett bűncselekmény miatt bekövetkezett keresőképtelensége esetén – ha a keresőképtelenség várhatóan a hat hónapot meghaladja – járadék formájú kárenyhítésként a rendszeres jövedelmében bekövetkezett csökkenés részbeni enyhítését igényelheti. A havi járadék maximális összege az alapösszeg, 2009-ben 79 550 Ft lehet. Járadék típusú kárenyhítés legfeljebb három évig adható, és folyósítása megszűnik, ha az áldozat időközben más forrásból jogosulttá válik rendszeres pénzbeli ellátásra.

A kárenyhítési kérelmet főszabály szerint a bűncselekmény elkövetését követő három hónapon belül lehet benyújtani. A törvényben felsorolt kivételes esetekben ez az idő hosszabb is lehet. Például ha a bűncselekmény elkövetését követően később derül ki, hogy az áldozat testi épségének, egészségének súlyos károsodása és a bűncselekmény között ok-okozati összefüggés áll fenn, akkor a kérelmet a tudomásra jutástól számított három hónapon belül lehet előterjeszteni. Azonban a kérelmet minden esetben csak a bűncselekmény elkövetését követő ötéves elévülési határidőn belül lehet benyújtani.

A kárenyhítési eljárásban a kérelem elbírálása két szakaszból áll: *támogatási és döntési eljárásból*. A támogatási eljárásban a területi hivatal segíti az áldozatot a nyomtatvány kitöltésében, továbbítja a kérelmet a döntő hatóságnak. Támogató hatósággként az a területi áldozatsegítő szolgálat jár el, amelynél a kárenyhítés iránti kérelmet az áldozat először benyújtotta. Ha az áldozat kéri, az ügyet a lakóhelye vagy tartózkodási helye szerint illetékes területi áldozatsegítő szolgálatához kell áttenni.

A döntési eljárás során az eljáró hatóság a kárenyhítés iránti kérelmet érdemben elbírálja. *Döntő hatósággként* kizárólag a *Fővárosi Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat*a jár el. A kérelem beérkezését követő öt munkanapon belül dönt arról, hogy a kérelem érdemi elbírálásához szükség van-e az áldozattól kiegészítő adatokra, illetve arra, hogy a támogató hatóság a kérelmezőt vagy más személyt meghallgasson. A döntő hatóság az érdemi döntés meghozatala során az alábbiakat vizsgálja:

- az áldozat kárának vagy jövedelemcsökkenésének mértékét,
- az áldozat rászorultságát és a kárenyhítésre való jogosultságát,
- a kárenyhítésre okot adó bűncselekmény és a bekövetkezett kár, jövedelemcsökkenés közötti ok-okozati összefüggést.

Egy összegű kárenyhítés iránti kérelem elbírálása esetén a döntő hatóság megállapítja a kár mértékét, és ennek alapján meghatározza a kárenyhítés összegét, vagy a kérelmet elutasítja.

Járadék iránti kérelem elbírálása esetén a döntő hatóság megállapítja az egy főre eső jövedelemcsökkenés mértékét, és ennek alapján meghatározza a járadék összegét és a folyósítás időtartamát, vagy a kérelmet elutasítja. A kárenyhítési összeg kifizetéséről, illetve a járadék folyósításáról az áldozatsegítő szolgálat gondoskodik. A járadékot úgy kell folyósítani, hogy azt a jogosult minden hónap tizedik napjáig megkapja.

A Központi Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat és a területi igazságügyi hivatalok áldozatsegítő szolgálatainak feladata továbbá, hogy rendszeresen figyelemmel kísérjék *az áldozati jogok érvényesülését*. Az áldozatsegítő szolgálat által vezetett nyilvántartások országos adatbázist alkotnak. Az adatbázis felhasználásával az áldozatsegítő szolgálat évente statisztikai kimutatást készít. A Központi Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat évente összesítő és értékelő beszámolót ad a kormány számára, amelyben az áldozati jogok helyzetének bemutatása mellett az áldozati jogok hatékonyabb érvényesülését célzó intézkedésekre is javaslatot tesz.

4. Az áldozatsegítés hatékonyságvizsgálata és javaslatok a jövőt illetően

Az áldozatsegítő szolgálatokhoz forduló személyek részére „felajánlott szolgáltatásnak ahhoz kell illeszkednie, hogy a sértett hogyan tudja újraszervezni az életét és körülményeit az áldozattá válása után”:²³ egyesek csak információt igényelnek, míg másoknak intenzívebb segítségre van szükségük. A jogalkotói intenció szerint az áldozatsegítés a szociális segítés

része. „A szolgálat tevékenységének egy része tehát szoros kapcsolatban van a szociális segélyezéssel, s a kialakított rendszerben benne van annak a lehetősége, hogy az áldozatsegítés pénzügyi formái és a szociális segélyezés közötti határok elmosódnak.”²⁴ Míg ugyanis a kárenyhítésre jogosult áldozatok valamilyen erőszakos, személy elleni bűncselekmény sértettjei, addig a szolgáltatásokat, jellemzően az azonnali pénzügyi segílyt igénybe vevők túlnyomórészt vagyon elleni bűncselekmény károsultjai.

Sommásan megállapítható, hogy hazánkban elégtelen a sértetti kártalanítás. A kármegeterülés meglehetősen alacsony szinten áll, a vagyon elleni bűncselekménnyel okozott összes kárnak mindössze kb. 6-7%-a térül meg évente. A mutatók ráadásul romló tendenciát mutatnak. „Ezek a mutatók évről évre azt a szakmai meggyőződést támasztják alá, miszerint Magyarországon a bűnüldözésben és a büntető igazságszolgáltatásban nem lehet a kár megtérülésére számítani.”²⁵ Emiatt is lenne igazán fontos az áldozatsegítés keretében megvalósuló kárenyhítés hatékonysága.

Az ügyfelek megítélése szerint jól működik az azonnali pénzügyi támogatás rendszere (2006-ban az ügyek 31%-át, 2007-ben már 55%-át tette ki) és többé-kevésbé a kárenyhítés (2006-ban az ügyek 5%-át, 2007-ben 4%-át tette ki) is. Gondot okoz azonban, hogy jöllehet „a szolgálat az áldozatok nem egészen 3%-ával kerül kapcsolatba”,²⁶ rendkívül magas összeget fizettek ki azonnali pénzügyi segílyként: 2006-ban 76 millió forintot, majd 2007-ben ehhez képest kiugróan magas, 171 millió forintot. Tapintható a veszélye – különösen a fővárosban – annak, „hogy az áldozatsegítés keretében nyújtható pénzügyi támogatás lehetősége „megszólítja” az áldozattá válástól függetlenül is rászoruló személyeket.”²⁷ Nem is beszélve az olyan szociális indítatású kérelmekről, amelyek mögött valójában nincs is bűncselekmény. A rendszer e diszfunkcionalitása mindenképpen kiküszöbölendő, az áldozatsegítés ugyanis nem szolgálhatja a lyukas szociális háló foltozgatását.

Az érdekérvényesítés elősegítése (az ügyek 5-6%-a) terén az áldozatsegítő szolgálat mindenekelelt jogi tanácsokat ad a bűncselekmény áldozatainak az alapvető jogai érvényesítéséhez, valamint információt az egészségügyi és a szociális ellátórendszerben rendelkezésre álló lehetőségekről, azok igénylésének feltételeiről. A hatékonyságvizsgálat szerint ez nem elegendő, aktívabban elő kellene segíteni az elérhető szolgáltatások tényleges igénybevételét, illetve figyelemmel kísérni, hogy a sértettek valójában hozzájutnak-e azokhoz. E téren javulás lenne elérhető azáltal is, ha a szolgálatok szociális munkásokat is alkalmaznának.

Mivel az áldozatsegítő szolgáltatás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium égisze alatt szerveződött, főleg a jogi és pénzügyi segítség dominál benne. Az áldozatsegítésben azonban központi szerepet kellene szánni az együttérzésnek, támogatásnak, lelki, pszichikai segítségnyújtásnak, amelyre a szolgálat jelenleg még nincs felkészülve. „Elengedhetetlen, hogy az áldozattá válás pszichikai és mentális részét is képes legyen látni az áldozatsegítési ügyekben eljáró ügyintéző.”²⁸ Az áldozatok ugyanis leggyakrabban idegességet, tehetetlenséget és a kiszolgáltatottságot érzene a bűncselekmény kapcsán, de ezt követi az érzelmi rangsorban a nyugtalanság, düh és harag. Az utóbbiak levezetésére azonban nem képes sem a család, sem a baráti közeg, és a büntetőeljárás során sincs mód ezen érzelmek megjelenítésére. Ezek az indulatok semmilyen módon nem oldódnak fel, és nem is vezetődnek le, nem szublimálódnak, ami rendkívül káros következményekkel járhat. Egyéni szinten pszichoszomatikus tünetekkel járhat, ami egyéb szervi bajok kialakulásához is vezethet, társadalmi szinten pedig növelheti a bűnözéssel, bűnözőkkel szembeni ellenérzéseket és indulatokat. Ezen a téren megoldást jelentene pszichológusok alkalmazása a szolgálatnál, illetve az is, ha a szolgálatnak hatékony együttműködést sikerülne kiépítenie a civil szervezetekkel.

Összességében elmondható, hogy az áldozatsegítés működését a szolgáltatást igénybe vevők (tipikusan ilyenek az időskorú vagy több gyermeket nevelő nők, jöllehet az ERÜBS szerint a tipikus áldozatok a középkorú férfi) megfelelőnek tartják. Az elégedettség ellenére megfontolandó, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás megközelítése erőteljesebben érvényesíthető lenne a rendszerben azáltal, ha az áldozatokat nem csupán „jogi kategóriaként”, hanem érző lényként kezelnék, akinek éppen elég volt elviselni a bűncselekménnyel járó testi és lelki meg rázkódtatást, és a lehető legteljesebb mértékben meg kell óvni őket a további traumatizálódástól. Ha az említett szempontokat is sikerül beépíteni a rendszer működésébe, bizonyára mindenki még elégedettebb lehet az áldozatoknak nyújtott szolgáltatásokkal.

Jegyzetek

¹ Kerezsi Klára – Kó József: Az áldozatsegítő szolgálat hatékonyságvizsgálata. Második szakasz. Összefoglaló jelentés. Budapest 2008. 6. o.

Letölthető: http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/ald_seg_szolg_hatekonysagvizsgalata.doc (2009.03.08)

² Görgényi Ilona: A viktimológia alapkérdései. Osiris, Budapest 2001. 37. o.

³ <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm> (2009.03.15.)

⁴ Vigh József (szerk.): Fejezetek a szakkriminológia köréből. Tankönyvkiadó, Budapest 1973. 10. o.

⁵ Görgényi Ilona: Az áldozattá válás megelőzése. A „Közbiztonság – Társadalmi Bűnmegelőzés – Büntetőpolitika” címmel az OBMB által 2007. november 30-án megrendezett

konferencián elhangzott előadás. <http://bunmegelozes.hu/index.html?pid=482> (2009.03.12.)

⁶ Nagy Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról. Magyar Jog 1993. 4. sz. 200–205. o.

⁷ Nils Christie: A fájdalom korlátai. Európa, Budapest 1991. 159. o.

⁸ Howard Zehr: The Little Book of Restorative Justice. Intercourse, Good Books, Pennsylvania 2002. 37. o.

⁹ <http://www.sonoma.edu/ccjs/info/leuven.html> (2009.03.13.)

¹⁰ John Braithwaite: Restorative Justice and Responsive Regulation. Oxford University Press 2002. 12. o.

¹¹ <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm> (2009.03.15.)

¹² <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=608023&SecMode=1&DocId=694280&Usage&2> (2009.03.15.)

¹³ <http://euvictimservices.org> (2009.03.15.)

¹⁴ <http://euvictimservices.org/popup/about/origins-and-achievements> (2009.03.15.)

¹⁵ Ld. 14. jegyzet

¹⁶ Ld. 14. jegyzet

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm> (2009.03.15.)

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm> (2009.03.15.)

¹⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1011109&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (2009.03.15.)

²⁰ Varga Zs. András: Sértettek, alkotmányos jogok, viszásságok. Acta Humana 1997. 26. sz. 5–11. o.

²¹ Nagy Ferenc: Jóvátétel mint a konfliktusfeloldó büntető igazságszolgáltatás egyik formája. Jogtudományi Közlöny 1993. 3. sz. 98–100. o.

²² <http://www.kih.gov.hu/alaptev/aldozatsegito> és <http://www.kih.gov.hu/alaptev/nepugyvedje> (2009.03.14.)

²³ Kerezsi Klára–Kó József: Az áldozatsegítő szolgálat hatékonyságvizsgálata. Második szakasz. Összefoglaló jelentés. Budapest 2008. 10. o.

Letölthető: http://bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/ald_seg_szolg_hatekonysagvizsgálata.doc (2009.03.08)

²⁴ Uo. 39. o.

²⁵ Jelentés a Kormánynak a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája és cselekvési programja 2007. évi végrehajtásáról. Budapest, 2008. március

http://bunmegelozes.easyhosting.hu/obmb/2008_majus/honlap_jelentes_2008.doc (2009.03.12.)

²⁶ Ld. 23. jegyzet. 56. o.

²⁷ Ld. 23. jegyzet. 55. o.

²⁸ Ld. 23. jegyzet. 62. o.

Simon Károly László
bírószági fogalmazó
Tolna Megyei Bíróság

A perhalmozás tilalma: a perfüggőség

I. A perfüggőség fejlődéstörténete

A perfüggőség más jogi alakzatban már a római jogban is ismert volt. A jogintézmény időállóságával kapcsolatban szemléletesek Novák István szavai: „Talán nem túlzás, ha jelenlétét akként jellemezzük, hogy egyike volt azoknak a jogintézményeknek, amelyek – éppen állandóságuk nyomán – a széthullott római impérium jogrendszerének legértékesebb részét az újonnan szerveződő államok (nemzetek) eljárásjogába átvittették.”¹ A perfüggőséget mint pert gátló „körülmenyt” a legtöbb állam polgári eljárásjoga – kisebb-nagyobb eltérésekkel – beépítette szabályai közé.

1. A „ne bis in idem” tilalma a római jogban

A „*lite pendente*” („függő per”) kifejezéssel már a *Codex Justinianusban*² (Kr. u. 529.) találkozunk, a fogalmat azonban még a jusziniánuszi római jogban sem terminus technicusként, hanem csupán a folyamatban lévő per megjelölésére [„*lite pendente actiones, quae in iudicium deductae sunt (...)*”] használták.³ Habár a XIX. századi német pandektisztika néhány képviselője még olyan túlfeszített álláspont hangoztatásáig is eljutott, amely a formuláris perben⁴ a *litispendentiát* és a *litis contestatio* jogi aktusát élesen elválasztotta egymástól és hozzájuk külön-külön jogkövetkezményeket fűzött,⁵ a XX–XXI. századi romanisztika nagyjából egységesen kiáll amellett, hogy a *litispendentia* kérdésköre a formuláris eljárásban egy lényegesen szélesebb tartalmú jogi aktus, a *litis contestatio* tanában oldódott fel.

A római jogi formuláris eljárás pert megelőző (*in iure*) szakaszában a perbehívó rendszerint a perbehívóval együtt a *praetor* elé járult,⁶ és a felperes közölte (*editio actionis*) az alperessel, hogy milyen keresetet szándékozik indítani ellene. Sikeres perbehívás esetén a pert kezdeményező felkérte (*postulatio actionis*) a *praetort* az *edictumában* meghirdetett (*actio edictalis*), illetőleg egyedi megfogalmazású (*actio decretalis*) keresetformula kibocsátására. Ha a perbehívott az ellene támasztott követelést vitatta és a formula kiadásának egyéb akadálya nem merült fel,

a magisztrátus *decretum* kibocsátásával adta ki a feleknek a per érdemi elbírálásának alapjául szolgáló formulát, azt előttük ismertette és a felek választása alapján bírót nevezett. Az *praetor* előtt zajló eljárási szakasz zárómozzanataként a felek felhívták a jelenlévőket a magisztrátus előtt végbement aktusok tényének és szabályszerűségének tanúsítására. Ezt a peralapító hatósági aktust, amellyel a felek vitás ügyüket a formulában foglalt feltételek mellett a kinevezett bíró döntésére bízták, nevezték *litis contestationak*: ezzel az aktussal a római jogi formuláris eljárás kontradiktórius, vagyis bíróság előtti (*in iudicio*) szakaszba lépett.⁷

A *litis contestatio* legfontosabb jogkövetkezménye az volt, hogy az alperes perbebojcsátkozásával megindult a per. A *litis contestatio* aktusának egyik jogkövetkezményeként a felperes keresetjoga – a per eredményétől függetlenül – felemésztdött, vagyis ugyanazon felek között ugyanazon ügyből kifolyólag újra keresetet indítani nem lehetett: ezt a „*bis de eadem re ne sit actio*” („ugyanazon ügyből kifolyólag ne indíttassék kétszer kereset”) ősi eredetű elve fejezte ki. A már ítélettel eldöntött (*exceptio rei iudicatae*), illetőleg perbe vitt igény (*exceptio in iudicium deductae*) esetén az ellenérdekű fél kifogással élhetett.⁸

A középkori forrásokban egyre gyakrabban tűnik fel a „függő per” kifejezés. *Schlinker* kutatásaiban rámutat, hogy a középkori perjogi fejlődésre jelentős hatást gyakorló kánonjogban a perfüggőség fogalmát a XIII. század elején már tudatosan jogi fogalomként használták, noha tisztázatlan maradt, hogy a perfüggőség az idézés közlésével vagy a perbebojcsátkozás (*litis contestatio*) perbeli cselekményével vette-e kezdetét. Az mindenesetre bizonyos, hogy a perfüggőség hatálya alatt mindennemű keresetváltoztatás tilos volt.⁹

Az egyetemeken tanított kánon- és római jog fokozatosan átszűrődött az egyébként is romanizálódó peres eljárásba, és a XV. század végére a perfüggőségre kifogás (*exceptio*) formájában lehetett hivatkozni a bíróságok előtt az igényét egyidejűleg más módon ismételtén érvényesítő felperessel szemben.¹⁰ A kifogás perhalasztó (dilatórius) volt, vagyis nem az igényt magát, csupán annak egy másik perben történő egyidejű követelését zárta ki.¹¹

2. A magyar perjogi fejlődés

2.1 A magyar tradicionális perjog

Hazai perjogunk már a kezdetektől fogva tilalmazta a perhalmozást. A kor szokásjogát összegyűjtő Werbőczy István *Tripartitumából* (Háromskönyv)¹² kiderül, hogy már a bíróság előtti megjelenésre köte-

lező idézés (*evocatio*) közlése perfüggőséget eredményezett,¹³ és ennek megerősítéseként az idéző levél egyik – kissé körmönfont módon megfogalmazott – záradéka is figyelmeztetett a *litispendentiára*.¹⁴ A törvényerőre ugyan soha nem emelkedett, de a XVI. század közepén élő írott és szokásjogot összegyűjtő¹⁵ *Quadripartitum* (Négyeskönyv)¹⁶ az idézésben szereplő klauzula tartalmát tovább cizellálta azzal, hogy a perfüggőség ideje alatt esetlegesen szükségessé vált perhalasztás esetén az újabb – vagy mai fogalommal élve folytatatólagos – tárgyalásra szóló idézőlevélbe felvették a „*non obstante litis pendentia*” („azonban nem áll fenn perfüggőség”) fordulatot, egyúttal a Négyeskönyvben kimondták, hogy patvarkodást követ el az is, aki függőben lévő perben az alperest újra idézteti.¹⁷

A perfüggőségi klauzula a rosszhiszemű perlekedés, korabeli kifejezéssel a patvarkodás (*calumnia*) ama formájának megelőzésére szolgált, amikor a felperes ugyanazon dolog iránt kétféle szín alatt vagy kétféle úton perelt: „Ha ugyanis valamely perlekedő fél ugyanazon birtokot zálog címén és örökös jogon is keresi, ezt kétféle színnek (*duplex color*) mondjuk; ha pedig egy és ugyanazt a dolgot, egy és ugyanazon címen, de két bíró vagy különböző bírák előtt keresi, azt kétféle útnak (*duplex via*) nevezzük.”¹⁸ A kétszínű, illetőleg kettős perlés hármaskönyvbéli szabályát a Négyeskönyv szinte szó szerint ismétli meg.¹⁹

A középkori magyar perjogban a perfüggőség mint a patvarkodás egyik fajtája pergátló kifogásként (*exceptio peremptoria*) volt érvényesíthető az alperes érdemi perbeocsátkozását (*litis contestatio*) követően. A kifogás bizonyítása az alperest terhelte, mely ha eredményre vezetett, érdemében szüntette meg a felperesi igényt.²⁰ Ilyenkor a bíró patvarkodás iránt ítéletet hozott, melynek hatálya „örökre” elemésztette az alapper tárgyat, és ezenfelül a kalumniozus felperest kétszáz aranyforint megfizetésére kötelezte.²¹

A perfüggőségi záradék a XVIII. században „tűnt el” az idézőlevelekből, mely nagy valószínűséggel az állandó bíraskodás kialakulásával és az 1723. évi országgyűlés igazságszolgáltatási és perjogi reformjaival függ össze.²² A királyi ítéletablák elé idézés szabályai ugyanis 1723-tól megváltoztak: a keresetlevél és mellékletei „összeolvadtak” az idézőlevéllel, és kézbesítésükre együttesen, kézbesítési bizonyítvány kiállításával került sor.²³

2.2. A kiegészítés után

Az 1869. január 1-jén hatályba lépett Polgári Törvénykezési Rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvénycikk (a továbbiakban: Ptrs.) a perfüggőségről egyáltalán nem rendelkezett, de mind a joggya-

korlat, mind a jogelmélet amellelt foglalt állást, hogy a *litispendentia* hiánya perelőfeltételt képez, vagyis a per nem volt megindítható, ha ugyanazon jog érvényesítése iránt már per volt folyamatban.²⁴ Az 1893. évi XVIII. törvénycikk 27. §-a a sommás eljárásokra korlátozottan kiköszörülte ezt a csorbát, és a pergátló kifogások sorában szerepeltette a perfüggőséget (*exceptio litis pendentis*) meglehetősen rendhagyó módon: a peremtorikus kifogás érvényesítését ugyanis a törvény a kereset kézbesítését, sőt, annak előadását megelőzően is lehetővé tette, ha „ugyanannak a jognak érvényesítése iránt, ugyanazon vagy más bíróságnál megindított kereset már kézbesített vagy kézbesítés helyett közöltetett, és a korábban megindított per” még folyamatban volt. A perfüggőséget kizárólag kérelemre lehetett figyelembe venni.

Az 1915. január 1-jén hatályba lépett Polgári Perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Pprt.) 147. §-a²⁵ a perindítás hatályainak beállítását – és így a perfüggés létrejöttét – az idéző végzéssel ellátott keresetlevél kézbesítéséhez kötötte. A Pprt. olvasatában a megindított per folyama alatt ugyanazon jog iránt ugyanazon, illetőleg más bíróság előtt indított per pergátló körülménynek minősült, és ezt a perakadályt a bíróság mind hivatalból, mind kérelemre köteles volt figyelembe venni.²⁶ Ha a perfüggőséget a bíróság már a keresetlevél beérkezését követően észlelte, akkor a keresetlevelet hivatalból visszautasította (Pprt. 141. §), míg az újabb perfüggőség beállítását követően a második per bírósága permegszüntető ítéletet hozott (Pprt. 182. §).

II. Perfüggőség a hatályos magyar polgári perjogban és gyakorlatában

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szerint a perindítás hatályai a keresetnek, illetőleg a viszontkeresetnek az ellenféllel való közlésével állanak be (Pp. 128. §). A Pp. 318. § (1) bekezdése értelmében a fizetési meghagyás kézbesítésének ugyanaz a hatálya, mint a keresetlevél kézbesítésének (128. §).

A Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja értelmében „a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül [125. § (1) bek.] elutasítja, ha megállapítható, hogy [...] a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság, akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van (128. §), vagy annak tárgyában már jogerős ítéletet hoztak (229. §).” A Pp. 157. § a) pontja alapján „a bíróság a pert megszünteti: ha a keresetlevelet már a 130. § (1) bekezdésének a)-h) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani.”

1. A keresetindítás, a perindítás hatálya és a perfüggőség kapcsolata

A Pp. fent idézett passzusainak szövegéből és szabályozási technikájából csak indirekt módon rekonstruálható a perindítás hatályának és a perfüggőség fogalmának egymáshoz fűződő viszonya, ezért a perfüggőség pontos rendszertani helyének meghatározásakor a Pp. „jogelődje”, azaz az 1911. évi Pp. (a továbbiakban: Ppr.) rendelkezéseinek vizsgálatából indulhatunk ki.

A Ppr. 147. §-a egyértelműsítette, hogy a perindításnak kétféle hatálya van: perjogi és magánjogi.²⁷ A Ppr. a perjogi hatályok közül kiemelte a perfüggőséget (Ppr. 147. § 1. pont), egyúttal azt a pergátló kifogások taxatív listáján is szerepeltette (Ppr. 180. § második bekezdés 5. pont).

A hatályos Pp. pontosan kijelöli a *perindítás hatálya* beállításának időpontját (128. §), majd perakadályként [130. § (1) bekezdés d) pont], illetőleg – a keresetlevél alperessel történt közlését követően – permegszüntetési okként [157. § a) pont] rögzíti a perfüggőséget, a perfüggőség kezdetének időpontját pedig éppen a perindítás hatálya beállításának időpontjára tűzi. Ebből a szabályozási alapból – valamint a Pp. jogtörténeti értelmezéséből – lehet következtetni arra, hogy a perindítás legfontosabb eljárásjogi hatása a perfüggőség beállása.²⁸

A perfüggőség fogalmát élesen el kell különíteni a *keresetindítás* fogalmától is. A keresetindítás a keresetlevél bírósághoz történő benyújtásával kezdődik, és csupán azt jelenti, hogy a bíróságnak a keresettel valamilyen módon foglalkoznia kell,²⁹ vagyis megnyílik a peres eljárás, beindul az igazságszolgáltatás „gépezete”, a bíróság számára elkezdődnek az ügyintézési határidők és rögzülnek a felek perbeli pozíciói is.³⁰

A keresetindításhoz – és így ahhoz, hogy a keresetlevél benyújtásának joghatásai bekövetkezzenek – ugyanakkor nincs feltétlenül szükség a keresetlevél szabályszerű előterjesztéséhez.³¹ ezt támasztja alá, hogy a bíróság szabálytalan keresetlevél benyújtása esetén hiánypótlási eljárást folytat le [Pp. 95. § (2) bek.], hatáskör vagy illetékesség hiánya esetén a keresetlevél áttételét rendeli el [Pp. 129. § (1) bek.], egyéb esetekben, így például jogi képviselővel eljáró fél által előterjesztett beadvány esetén pedig a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja [Pp. 130. § (1) bek.].

Habár kétségtelen, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélküli elutasító végzés jogerőre emelkedése esetén a keresetlevél beadásához fűződő joghatások elenyésznek, itt mégis alá kell húzni a Pp. 132. § (1) bekezdésében, illetve a Pp. 161. § (1) bekezdésében foglaltakat. A Pp. 132. § (1) bekezdése

csupán a keresetlevél beadásához, míg a Pp. 161. § (1) bekezdése – tekintettel már a perfüggőség beállítására – a keresetlevél beadásához és a perindításhoz fűződő joghatások fenntartásának feltételeit írja elő. A Pp. eredeti szövege – mindkét passzusnál – kizárólag a „polgári jogi hatályok”, azaz lényegében az anyagi jogi joghatások fenntartásának lehetőségéről szólt. A II. Pp. novella (a továbbiakban: II. Ppn.)³² aztán a joghatások fenntartásáról szóló említett rendelkezéseket kiszélesítette azzal, hogy mellőzte a „polgári” kifejezést a Pp. hivatkozott szakaszaiból. A novella módosító szakaszaihoz fűzött törvényi indokolás ugyan helytelen elméleti fejtegetést tartalmaz, azonban az vitathatatlan, hogy a törvényhely 1958 óta keresetlevél beadása hatályainak „fenntartásáról” rendelkezik, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a keresetlevél beadásához fűződő hatályok az eredeti – szabályszerűtlen – keresetlevél benyújtásának időpontjától rögzülnek. A permegszüntető végzés jogerőre emelkedését követő harminc nap [Pp. 161. § (1) bek.] magában rejti a per, ennél fogva a perfüggőség feléledését is, így ezen időszak alatt tulajdonképpen „függő perfüggőségről” beszélhetünk.³³

A Pp. 132. és 161. §-át érintő tárgyalat módosításhoz fűzött törvényi indokolás szerint „a Pp. 132. §-ának jelenlegi szövege csupán a polgári jogi hatályok fennmaradásáról rendelkezik. A Pp. 130. § alapján elutasított kereset újbóli benyújtása esetében azonban szükségessé válhatik a perjogi hatályok fenntartása is, ami különösen a perfüggőségi kifogás esetén válik gyakorlatilag fontossá. A perjogi hatály fenntartása esetében ugyanis az első kereset benyújtása, illetőleg annak az alperes részére történő kézbesítése más elbírálást eredményezhet, mintha a másodszor benyújtott kereset kézbesítése volna irányadó, mert időközben az alperes is nyújthat be keresetet, amelynek a felperes részére kézbesítése korábban történik meg, semmint a másodikként benyújtott kereset kézbesítése. Indokolt tehát, hogy a Pp. ilyen esetben a perjogi hatályokat is fenntartsa [...]”³⁴ A Pp. 161. §-ához fűzött törvényi indokolás csupán visszautal a 132. § módosításánál írtakra.

Az indokolásban kifejtettek helytelen következtetést tartalmaznak, hiszen az összemosza a keresetlevél beadásához és a perindításhoz fűződő joghatásokat. Előfordulhat ugyanis, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés jogerőre emelkedését követően nyitva álló harminc napon belül előbb az alperes a felperes ellen nyújt be azonos tényalaphoz származó azonos jog iránt keresetet, majd a felperes újra szabályszerűen előterjeszti az alperes elleni keresetét. Ilyenkor az előbbi esetben beállnak, az utóbbi esetben pedig a korábbi keresetlevél beadása időpontjától felélednek a keresetlevél beadásához fűződő hatályok, a perfüggőség

azonban – az egyéb megkívánt feltételek fennállása esetén is – csak a keresetlevélnek az ellenérdekű féllel történő szabályszerű közlés időpontjában kezdődik el abban az eljárásban, amelyikben a közlés (kézbesítés) korábban történt meg.

2. A perfüggőség fogalma

A fentiek alapján megállapítható, hogy a perfüggőség a polgári eljárásjogban a keresetindítástól eltérő, míg a perindítás hatályánál szűkebb fogalom. A perfüggőség, illetőleg a keresetindítás hatályainak beállásával cezúra keletkezik a korábbi, pert megelőző (preprocesszualis), vagyis a per megnyílásától a keresetlevél kézbesítéséig megtett, valamint az azt követő peres (processzualis) eljárási cselekmények között. A keresetlevél szabályszerű bírósági kézbesítésének aktusa egyúttal magában rejti a keresetlevél bíróság általi „befogadását”, vagyis kifejtésre jut benne, hogy a bíróság a felperes részére az állami jogvédelmet biztosítja, míg a „perbe vont” fél a keresetlevél vele történő közlésével választási lehetőség nélkül kényszerhelyzetbe kerül: alperessé válik, a polgári per pedig kétoldalúvá, kontradiktóriussá alakul.³⁵

A perindítás és a perfüggőség egymással ok-okozati összefüggésben áll: a perfüggőség a perindítás egyik joghatása. A *perfüggőség (litispendentia)* tehát a polgári pernek az a függő jogállapota, amelynek alapját a kereset előterjesztése, vagyis a keresetindítás képezi,³⁶ és a keresetlevél szabályszerű kézbesítésének bírósági aktusával jön létre. A per folyamatba tétele akadályt gördít ugyanazon felek közötti azonos tárgyú újabb per megindítása elé.³⁷

A perfüggőség így pozitív értelemben a felek között zajló, bírósági peres, illetőleg – a Pp. 318. § (1) bekezdése folytán – peren kívüli eljárásban érvényesített igény feletti jogvita fennállását foglalja magában,³⁸ vagyis egyszerűsítve részben jelenti a per megindulását és a perindítás hatályainak beállását. Erre utal a Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja – „[...] a per már folyamatban van” fordulata – is. Negatív értelemben viszont tilalmazza az azonos ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt támasztott igények többszörös érvényesítését, vagyis az azonos tárgyú perek és peren kívüli eljárások halmozását.

3. A perfüggőség mint perakadály

Az 1911. évi magyar polgári perrendtartás mintatörvényének az 1877. évi „birodalmi” német polgári perrendtartás tekinthető.³⁹ A német ZPO természetesen merítkezett korának tudományos vívmányaiból, így hasznosította Oskar Bülow akkoriban forradalmian ható perelőfeltétel-tanát,⁴⁰ melyet a ZPO közvetíté-

sével Plósz Sándor is „importált” az 1911. évi Pp. megalkotásakor.⁴¹

A perelőfeltételek hiánya esetén követendő eljárás normatív szabályozása révén a XX. század eleji magyar perjogi jogirodalom is vizsgálni kezdte a perelőfeltételek tanát. A perelőfeltételek alatt azon tények és perbeli cselekmények foglalatára értendő, melyektől a peres eljárás megengedhetősége függ,⁴² a perelőfeltételek így a keresetindítási jog elé gördítenek akadályt.⁴³ A hatályos Pp. – érvényesítve a Ppr. szabályozási technikáját – a perelőfeltételeket nem pozitív, hanem negatív oldalról szabályozza azzal, hogy a pergátló körülmények tételes tablóját nyújtja „elutasítás” cím alatt.⁴⁴ A pergátló körülmény a perelőfeltétel hiányát jelenti, amely kizárja a per keletkezését.⁴⁵

A Pp. az elutasítási okok taxatív listáján szerepelteti a perfüggőséget is [Pp. 130. § (1) bekezdés d) pont]. Már *Magyary* is hangot adott annak, hogy a perfüggőség némiképp „kilóg” a pergátló körülmények listájáról, hiszen a perelőfeltétel-perakadály fentebb kifejtett relációjában nehezen fogalmazható meg a perfüggőséggel összeegyeztethető perelőfeltétel, legfeljebb „negatív perelőfeltételként” a perfüggőség hiánya jelölhető meg. Ez mindenestre fából vaskarika, hiszen „valaminek a feltétele, s így perelőfeltétel is, csak tény lehet, nem pedig valaminek a hiánya.”⁴⁶ Ezért cizellálja *Kovács* Marcel a „pergátló kifogásokhoz” adott magyarázatát akként, hogy a perfüggőségi kifogás alapja nem egy perelőfeltétel hiánya, hanem valamilyen perakadály.⁴⁷ *Bacsó* Jenő annak kimondásáig is eljut, hogy a perfüggőség (sem annak hiánya) nem képezheti a per előfeltételét, hiszen mire az alperes abba a helyzetbe kerül, hogy ezt kifogásként érvényesítheti, a pernek már szükség-szerűen létrejön.⁴⁸

A *Magyary-iskola* tézisei nyomán tehát a perfüggőség valóban speciális pergátló körülménynek tekinthető: ha a perfüggőség feltételei fennállnak, vagyis ha ugyanazon tényalapból származó ugyanazon jog érvényesítése iránt azonos felek között újabb polgári peres igény érvényesítése történik, akkor az „újabb” polgári per létre sem jön, és polgári peres jogviszony semmilyen irányban nem keletkezik.⁴⁹ A perfüggőség ilyen értelemben *abszolút perakadályt* képez a polgári perben.

A perfüggőség szabályának hátterében egyrészt a közrend védelme érdekében magától értetődő jogbiztonsági követelmény áll: „nem lehet ugyanis megengedni, hogy a bíróság ugyanazon jog iránt tudva többszörösen tárgyaljon és esetleg ellentétesen is határozzon, vagy ugyanazt a követelést többszörösen megítélje” – írja *Jancsó*.⁵⁰ Másrészről a magánérdek védelmében „sem nem igazságos, sem nem méltányos, hogy alperes a mulasztás következményeinek terhe alatt többszörösen védekezésre kényszeríttessék.”⁵¹

Harmadrészt a magán- és a közérdeket egyaránt érintő érv, hogy a párhuzamos igényérvényesítés perökönómiai szempontból is gazdaságtalan.⁵²

Az említett indokok alapján a mai magyar eljárásjogi elméletben és gyakorlatban a perfüggőséget idézés kibocsátása nélküli elutasítási (permegszüntetési) okként szokás megjelölni. A perfüggőség beállításának jogkövetkezményét a Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja rögzíti: „a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha megállapítható, hogy [...] a felek között ugyanazon ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság, akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van [...]” A Pp. 157. § a) pontja pedig már csak visszautal erre a rendelkezésre.

Az elutasításhoz kapcsolódó „bővítmények” („idézés kibocsátása nélkül”) arra utalnak, hogy az elutasítás nem érdemben, hanem kizárólag alaki okból történik.⁵³ Az „idézés kibocsátása nélkül” fordulat ezen túl tartalmi szempontból ma már inkább csak jogtörténeti emlékművé vált, az 1911-es Pp. rendszerében ugyanakkor megvolt a szerepe, hiszen egyértelműen jelezte azt is, hogy az elutasító végzéssel együtt megküldött keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül – mintegy tájékoztató jelleggel – küldik meg az alperesnek. Ha a keresetlevelet nem utasították vissza idézés kibocsátása nélkül, akkor a perindítás hatályai, így a perfüggőség is csak az idézéssel ellátott keresetlevél kézbesítésével állt be (Pprt. 147. §). Emiatt éles vita is kialakult a XX. század első felének magyar perjogi irodalmában, hiszen egyesek (Kovács, Pap, Térfy)⁵⁴ a keresetlevél közléséhez, míg mások az idézés kézbesítéséhez (Magyary–Nizsalovszky)⁵⁵ kapcsolták a perindítás hatályainak beállítását.

A perfüggőségi kifogás (*exceptio litis pendentis*) az eljárás bármely szakában előterjeszhető, illetőleg a perindítás hatályainak korábbi perben történő beállítását az újonnan megindult eljárásban a bíróság hivatalból is figyelembe veheti. Ha az újonnan kezdeményezett eljárásban a perindítás hatályai már beálltak, akkor a per megszüntetésének [Pp. 157. § a) pont], míg ennek hiányában a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának [Pp. 130. § (1) bekezdés d) pont] van helye. A gyakorlatban a perfüggőség konjunktív feltételeinek, így a fél-, valamint a tény- és jogazonosság értékelésének van jelentősége. A felsorolás logikai alapú is, hiszen a perfüggőség fennállásának alapkérdése, hogy a vizsgált eljárásokban azonosak-e a felek, és amennyiben igen, úgy csak ezt követően kell vizsgálni, hogy a tény- és jogazonosság is fennáll-e.

4. Félazonosság

A perfüggőség alanyi feltétele az, hogy a peres (vagy peren kívüli) eljárások „ugyanazon felek” között folyja-

nak. Ebből következően nincs jelentősége annak, hogy a fél milyen perbeli pozíciót (alperes vagy felperes) foglal el, így ha az egyik perben alperes az, aki a másik perben felperes, a perfüggőség – az egyéb feltételek megléte esetén – fennáll.⁵⁶ Természetesen nem áll fenn perfüggőség, ha a két per más-más kötelezett ellen, így az egyik csak az adós, a másik az adóstárs vagy kezes ellen indul, és ebből a szempontból lényegtelen az is, hogy a perelt adósok egyetemlegesen kötelezettek.⁵⁷ Nem forog fenn a perfüggőség esete akkor sem, ha ugyanazon tárgyú pereket önálló perindításra jogosult különböző személyek indítják meg.⁵⁸

A „félazonosság” feltétele ugyanakkor nem feltétlenül jelent egyúttal személyazonosságot is.⁵⁹ Így fennáll a perfüggőség, ha azonos tárgyú per a fél és annak jogutódja (jogelődje) között folyik, továbbá akkor is, ha a korábban hozandó ítélet jogereje kiterjedne a másik perbeli felek közötti jogviszonyra is. Így például ha a munkavállaló azonos időszakra járó és ugyanazon jogalapon követelt munkabér megfizetésére kötelezés iránti keresetét a jogutódlással megszünt jogelőd és jogutód munkáltatótól is követeli, akkor fennáll a perfüggőség. Ugyanígy megállapítható a perfüggőség, ha az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogelőd tulajdonos ellen, majd jogutódlás (hagyaték átadása) folytán a jogutód tulajdonos ellen is újabb tulajdoni pert indítanak, hiszen a félbeszakadt eljárás a perfüggőség szempontjából folyamatban lévő pernek minősül.⁶⁰

Az engedményező által azonos ténybeli alapból származó azonos jog iránt ugyanazon kötelezettel szemben indított perben hozott ítélet hatálya kiterjedne az engedményesre is, ezért az engedményező által indított per hatálya alatt az engedményes által előterjesztett azonos tárgyú kereset elbírálásának akadályja van.

5. Tény- és jogazonosság

A perfüggőség tárgyi feltételét képező tény- és jogazonosság összefüggő kategóriák: Magyary „ugyanazon magánjogi érdeket kitevő tényről”⁶¹ ír, és nem véletlen, hogy a Pp. vonatkozó passzusa „ugyanazon ténybeli alapból származó ugyanazon jogról” rendelkezik. A tény- és jogazonosság fogalmakat mindazonáltal nem célszerű összemosni. A tényazonosság a tényállások azonosságát jelenti, vagyis azt, hogy a két keresetben érvényesített jog keletkezésének ugyanazon jogi, ugyanakkor „jogilag nem manipulált tények” képezik alapját.⁶²

Kovács Marcel szerint az érvényesített jog is ugyanaz, „ha ugyanazon jogi tényeken alapszik, és mindkét pernek ugyanabban a terjedelemben képezi tárgyát.”⁶³ Így – a mai jogalkalmazási gyakorlattal egyezően – már a kúriai gyakorlat is leszögezte, hogy

nem elegendő a perfüggőség megállapításához az, ha mindkét igény ugyanabból a jogviszonyból – például azonos jogügyletből – származik, hanem az is szükséges, hogy az igény tárgya is azonos legyen.⁶⁴ A fentiek értelmében nem áll fenn perfüggőséget létesítő jogazonosság (sőt, tényazonosság sem), ha a két keresetet ugyanazon balesetből kifolyólag, de más-más időszakokban felmerült gyógykezelési költségek megtérítése iránt indították.⁶⁵

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a jogazonosság – anyagi jogi értelemben – ugyan nem egyenlősíthető a jogcím- vagy jogalap-azonossággal, a perfüggőség vizsgálata szempontjából mégis egy tekintet alá esnek. A Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja alapján az „ugyanazon jog” kifejezésbe grammatikai értelmezéssel csak az alanyi jogosultság azonossága férne bele, azonban már az 1911. évi Pp.-hez kapcsolódó joggyakorlat is beleértette a jogcímek, illetőleg jogalapok azonosságának eltérő fogalmait is. Ennek eredményeként „ugyanazon jogról” csak abban az esetben lehet szó, ha a két eljárásban az anyagi jogosultság azonossága mellett az előterjesztett igény jogalapja és jogcíme is egyezik.

Így – jogazonosság hiányában – nem áll be a perfüggőség, ha a felperes ugyanazt a jogot (például az alperes tartozik neki százezer forinttal) különböző jogcímenek (például előbb kölcsöntartozás, majd kártérítés), vagy ugyanazon jogcímen, de más-más jogalapon (például mindkét esetben kártérítés, de egyik esetben közigazgatási jogkörben okozott kárba hivatkozva a Ptk. 349. §-a alapján, a másik esetben deliktuális kárfelelősségi alapon a Ptk. 339. §-a alapján) követeli az alperestől.

Eltérő jogcím (és jogalap) okán nem áll fenn perfüggőség, ha a felperes előbb a személyhez fűződő jog megsértésének megállapítását, majd újabb keresetben az alperes kártérítés fizetésére kötelezését kéri. Eltérő jogalapra hivatkozás miatt nem fog fenn perfüggőség, ha a felperes szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti perben előbb feltűnő értékaránytalanságra, majd egy másik keresetben alaki érvénytelenségre hivatkozik.⁶⁶

A jogazonosság vizsgálatakor figyelemmel kell lenni az *egységes elbírálás elvére* is. Vannak olyan jogviszonyok, ahol – bár a tényazonosság nem teljes körűen érvényesül – a jog mégis megkövetelheti az azonos vagy hasonló tárgykörben indított perek egy peres eljárásban történő rendezését. Ilyen szabályt tartalmaz a Pp. 277. § (4) bekezdése, amely szerint, ha házassági per van folyamatban, kizárólag annak bírósága előtt indítható ugyanarra a házasságra vonatkozó újabb házassági és vagyonjogi per. Ezért abban az esetben, ha a házastársak utolsó közös lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt folyamatban lévő házasság felbontása és házassági vagyonközösség

megosztása iránti per folyamatban léte alatt az egyik fél a házassági életközösség fennállása alatt a másik házastárral közösen szerzett ingatlan közös tulajdonának megosztása végett az ingatlan fekvésének helye szerint illetékes bíróság előtt indít keresetet, ez utóbbi bíróság nem járhat el, ha a korábbi perben a kereset szabályszerű közlése folytán a perindítás hatályai már beálltak.⁶⁷

Végül a jogazonosság fogalmának további precizizálását jelentheti, hogy a *jogvédelem formáját* is körültekintően vizsgálni kell, melynek során mindenképpen szem előtt kell tartani a perhalmozás tilalmának, vagyis a perfüggőség szabályozásának rendeltetését is. *Gaár* kategorikus tétele szerint „a védelem más stádiuma ugyanazt a jogot más joggá nem alakítja,”⁶⁸ vagyis ha két perben az egyik kereseti kérelem a megállapításra (vagy negatív megállapításra), míg a másik teljesítésre (marasztalásra) irányul, a perfüggőség fennáll, hiszen a perfüggőség szabályozási céljával ellentétes, hogy az egyik perben azonos felperes javára a kereset alaposágát, míg a másikban alaptalanságát mondják ki. Ugyanígy kizárják egymást az azonos tárgyú, de ellentétes tartalmú megállapítási (negatív megállapítási) keresetek.

Az elv általános érvényessége nem kérdéselvezhető meg, a gyakorlatban azonban csínján kell vele bánni, hiszen az igények között előfordulhat látszólagos azonosság is. Így párhuzamos megállapítási (negatív megállapítási), illetőleg marasztalási keresetek előterjesztése esetén mindig vizsgálni kell, hogy valamelyik kereset egyéb okból, például a marasztalási kereset időelőttiség, míg a megállapítási kereset például szükségtelenség okán nem utasítható-e el.

A jogvédelem formájával összefüggő kérdés továbbá az is, hogy egy folyamatban lévő perben emelt *beszámítási kifogás* akadálya lehet-e annak, hogy az abban foglalt ellenkövetelést a fél önálló perben kereseti igényként érvényesítse. Az ezzel kapcsolatos joggyakorlat szintén már az 1911. évi Pp.-hez kapcsolódóan kialakult. Eszerint a beszámítási kifogás nem képez perfüggőségi akadályt. A Kúria egyik döntése szerint nem képez akadályt a beszámítási kifogás elbírálására nézve az, hogy az alperes által beszámíttatni kért javítási költségek iránt alperes előzőleg rendes pert tett folyamatba, mert az alperessel szemben a perfüggőségi kifogás csak abban az esetben volna sikerrel érvényesíthető, ha alperes a beszámíttatni kívánt összegekre nézve a jelen perben viszontkeresetet támasztott volna, beszámítási kifogásával szemben azonban ez a pergátló kifogás nem érvényesíthető.⁶⁹

Hasonlóképpen foglal állást a hatályos Pp.-hez kapcsolódó bírósági gyakorlat. Perfüggőséget a Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja és a 128. §-a szerint

a beszámítási kifogás nem, csak a keresettel vagy viszontkeresettel történő igényérvényesítés eredményezhet.⁷⁰ Természetesen a Pp. rendelkezései folytán a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem előterjesztésének a keresetlevél beadásával, míg a fizetési meghagyás kézbesítésének a keresetlevél közlésével azonos hatályt kell tulajdonítani [Pp. 315. § (6) bekezdés és 318. § (1) bekezdés].

6. A perfüggőség „idődimenziója”

A perfüggőség témájának sarkalatos pontja a perfüggőség kezdő időpontjának meghatározása, melyet az egyes európai államok belső polgári perjogi szabályozása között kialakult jelentős különbségek is jól illusztrálnak. A magyar perrendtartás perfüggőséget szabályozó rendelkezései – apróbb eltérésekkel – az olasz, az osztrák, a luxemburgi és holland polgári eljárásjogi szabályozás útját követik: a perfüggőség az említett országok polgári perjogában is a keresetlevél ellenfélnek történt kézbesítésével kezdődik.⁷¹

Más a helyzet a német perrendtartásban, amely különválasztja a perindítás hatályainak és a perfüggőségnek a bekövetkezését: az előbbi a keresetlevél beadásával, az utóbbi a keresetlevél alperesnek történő kézbesítésével áll be.⁷² A német jog érdekessége az is, hogy a fizetési meghagyás csak perré alakulás esetén a meghagyás kézbesítésére visszamenőleges hatállyal képez perfüggőséget.⁷³

A svájci polgári perrendben még változatosabb a kép, hiszen a perfüggőség szabályozása nagyrészt kantonális szintre helyeződött, és a kantoni perjogok szabályozása jelentős szóródást mutat a perfüggőség beállításának időpontját illetően: helyenként – a keresetlevél ellenféllel való közlése nélkül – elegendő a keresetlevél bírósági regisztrációja, másutt viszont csak a keresetlevél (vizontkeresetet tartalmazó irat) ellenérdekű félnek történő szabályszerű kézbesítését fogadják el.⁷⁴

A belga szabályozás tekinthető talán a legszigorúbbnak, ahol a perfüggőség beállításához a keresetlevél és az idézés ellenfélnek való együttes és szabályszerű kézbesítésén túl szükséges a bírósági regisztráció is.⁷⁵ Hasonló a francia szabályozás is, ahol a felperesnek előbb a bírósági postai szolgáltatón keresztül kézbesítenie kell a keresetlevelet az alperesnek, majd ezt követően a kézbesítési igazolással ellátott keresetlevél másodpéldányát a bírósági nyilvántartásba való bejegyzés végett a bírósághoz kell beadni.⁷⁶ A perfüggőség kezdő időpontjának szempontjából az 1984-es év jelentett fordulópontot: korábban a perfüggőség a keresetlevél alperes részére történő kézbesítésével kezdődött el, ezt követően – a *Cour de Cassation* három ítélete folytán – a bírósági regisztráció időpontja vált a perfüggőség kezdő időpontjává.

A perfüggőség kezdő időpontját a magyar jogban egyértelműen meghatározza a Pp. 128. §-a: a perindítás joghatásai, így a perfüggőség is a keresetnek, illetőleg a viszontkeresetnek az ellenféllel való közlésével állnak be. Hatályos Pp.-nk „finomított” az 1911. évi perrend 147. §-ában foglalt rendelkezésen: a 147. § negyedik bekezdésében foglalt szabályt⁷⁷ elhagyta, míg a 147. § első bekezdését akként pontosította, hogy „kézbesítés” helyett a „közlés” kifejezést építette be. A tömörebbé vált szabályozás gyakorlati alkalmazása azonban semmit sem változott, a hatályos Pp. rendelkezéséből adódóan a perindítás hatályai továbbra is akkor állnak be, amikor az ellenfél – rendszerint postai kézbesítés útján – a keresetet kézhez veszi vagy a jegyzőkönyv kézbesítése révén, illetőleg a jelenlétében megtartott tárgyaláson abba a helyzetbe jut, hogy tudomást szerezhet az ellene támasztott keresetről, illetőleg a viszontkeresetről.⁷⁸ A „közlés” kapcsán hangsúlyozandó, hogy az nem tartalmi fogalom, így az ellenfélnek nem a keresetlevél tartalmával kell tisztába kerülnie, hanem csupán azzal, hogy ellene bíróság előtt peres (peren kívüli) eljárás folyik. Ezért a perfüggőség szempontjából nincs jelentősége annak sem, hogy a tárgyaláson változtatott (kiterjesztett, felemelt vagy leszállított) kereset tartalmát az ellenérdekű fél megismerje, annak viszont már inkább, hogy az írásba foglalt keresetnek (vizontkeresetnek) a tárgyaláson jelenlévő ellenérdekű fél részére való átadásának megtörténtét a tárgyalási jegyzőkönyv egyértelműen rögzítse, a tárgyaláson szóban előadott keresetet (vizontkeresetet) pedig a jegyzőkönyv pontosan tartalmazza, és hogy ez utóbbi esetben a keresetet (vizontkeresetet) tartalmazó jegyzőkönyvet az ellenérdekű fél részére szabályszerűen kézbesítsék.

Tekintettel a fentiekre, valamint arra, hogy a perindítás hatályai, így a perfüggőség is a keresetlevél alperessel történő közlésével törvény erejénél fogva (*ex lege*) a Pp.-ben meghatározott időpontban kezdődik el, nagy jelentősége van a keresetlevél szabályszerű közlésének, vagyis – a Pp. főszabályából [Pp. 99. § (1) bekezdés] kiindulva – a kézbesítésnek.⁷⁹ Például ezért nem áll be a perfüggőség, amikor a keresetlevél kézbesítése során kézbesítési akadály merül fel („ismeretlen” vagy „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkezik vissza, „saját kezébe” kézbesítési utasítás helyett más személy veszi át stb.), vagy a kézbesítés szabálytalanul történik, még akkor sem, ha az alperes ténylegesen tudomást szerzett a keresetindításról. Más a helyzet akkor, ha a címzett az átvételt megtagadta, vagy a keresetlevelet nem vette át (az a bírósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza): az előbbi esetben ugyanis a kézbesítés megkísérlésének napján, az utóbbi esetben – ellenkező bizonyításig – a kézbesítés második megkísérlésének

napját követő ötödik munkanapon a keresetlevelet (fizetési meghagyást) kézbesítettnek kell tekinteni, és a kézbesítési vélelem megállapításáról szóló értesítésben a bíróságnak tájékoztatni kell a felet a Pp. 128. §-ában foglaltakról is [Pp. 99. § (2) és (4) bekezdés]. Az értesítéshez mellékelni kell azt a hivatalos iratot, amelyre vonatkozóan a bíróság a kézbesítési vélelem beálltát megállapította.

Ez a szabályozás szükségszerűen vonja maga után azt a következtetést is, hogy egyetlen perfüggőség létezik, és az egy időponttól kezdődik. Nem egyeztethető tehát össze a hatályos hazai polgári eljárásjoggal az a nézet, amely a perfüggőség intézményének személyi-időbeli megbontására irányul. Így nem vezethető le a Pp. rendelkezéseiből *Wopera* perfüggőség kezdő időpontjának szétválasztását valló álláspontja, amely szerint a „felperes szempontjából” a keresetlevél beadásától, míg az „alperesi oldalon” a keresetlevél részére történő közlésével áll be a perfüggőség.⁸⁰ Ez a felfogás azt jelentené, hogy a felperes ugyanazon ténybeli alaptól származó ugyanazon jog iránt azonos alperes ellen a keresetlevél beadásától kezdődően újabb pert nem indíthat. Ennek sem a hatályos, sem az 1911-es Pp. szerint nem volt akadálya: így abban az esetben, ha a bíróságra később érkezett (beadott) – és így magasabb ügyszámon iktatott – keresetlevelet az alperes korábban veszi kézhez, mint a korábban benyújtottat, akkor a perfüggőség természetesen a később beadott, de hamarabb kézbesített keresetlevéllel megindult eljárásban áll be, így a korábban benyújtott keresetlevéllel megindult pert kell megszüntetni.⁸¹ Az 1911. évi Pp. gyakorlatához kapcsolódóan egy kúriai döntés külön kimondta, hogy ha azonos tárgyú kereseteket indítottak, a perfüggőség akadálya arra a perre nézve keletkezik, amelyben az – idéző végzéssel ellátott – keresetlevelet később kézbesítették.⁸² A hatályos Pp.-hez fűződő gyakorlat szerint is perfüggőség esetén a per megszüntetésének abban az eljárásban van helye, amelyben a kereseti követelést tartalmazó iratot az alperes később vette kézhez.⁸³

„Végigfuttatva” a fenti elvi eshetőséget, amennyiben a felperes keresetének beadását követően, de annak kézbesítése előtt az alperes ugyanazon tárgyban keresetet terjeszt elő a „felperessel” szemben, akkor a perfüggőség problémája nem is feltétlenül merül fel, hiszen a kereseti kérelmek ilyen esetben általában eltérőek (ellentétesek). Ilyenkor a később érkezett (érkeztetett) pert egyesíteni kell a korábban érkezett (iktatott) perhez, és a később támasztott kereset viszontkeresetté alakul. Ennek gyakran előforduló példája, amikor a szülők egymástól függetlenül gyermekelhelyezés és gyermektartásdíj fizetésére kötelezés iránti keresetet terjesztenek elő egymással szemben.

Nem állnak be a perindítás hatályai, ha – hatáskör vagy illetékesség hiányában – a bíróság elrendeli a keresetlevél más bírósághoz történő áttételét. A Pp. 129. § (1) bekezdése szerint az áttételt elrendelő végzést kézbesíteni kell a feleknek, és az alperes példányához csatolni kell a keresetlevél másolatát is. A Pp. hivatkozott szakasza nem a keresetlevél kézbesítéséről, hanem annak az áttételt elrendelő végzéshez történő, tájékoztató jellegű „csatolásáról” rendelkezik ugyanúgy, ahogyan azt a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés esetében is teszi [Pp. 130. § (2) bekezdés].

A perfüggőség *megszűnik*, ha bármelyik azonos tárgyú folyamatban lévő per elállás folytán megszűnik vagy egyezséggel, illetőleg ítélettel befejeződik. A perfüggőség a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító, permegszüntető, illetőleg egyezséget jóváhagyó végzés, a fizetési és bírósági meghagyás vagy az ítélet jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. A perfüggőség szempontjából *folyamatban lévő pernek* minősül a félbeszakadt, felfüggesztett és szünetelő eljárás a félbeszakadás, felfüggesztés és szünetelés hatálya alatt is, így az újabb azonos tárgyú kereset megindításának a korábbi per akadálya.⁸⁴ A perfüggőség *feléled*, ha a felperes a pert újra megindítja vagy a „függő perfüggőség” harmincnapos időtartama alatt a keresetlevelet szabályszerűen újra benyújtja, illetve követelését egyéb úton szabályszerűen érvényesíti [Pp. 161. § (1) bek.]. Feléled a perfüggőség akkor is, ha a fél igazolási [Pp. 109. § (4) bek.] vagy kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelemmel él [Pp. 99/A. § (8) bek.].

A jogerős határozatok elleni jogorvoslatoknak a perfüggőséggel nincsen kapcsolatuk, de a folyamánnyukként születő határozatok feléleszthetik a perfüggőséget. A perújítási és felülvizsgálati kérelem benyújtása a jogerőt nem oldja fel, így ha az „elsőfokú” perújítási, illetve a felülvizsgálati eljárás határozathozatalig terjedő teljes tartama alatt azonos felek között ugyanazon tárgyból eredően újabb per indul, akkor a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül nem perfüggőségre, hanem arra hivatkozással kell elutasítani, hogy a keresetlevél tárgyában már jogerős ítéletet hoztak (*res judicata*). A perújítási eljárásban hozott hatályban fenntartó, illetőleg egészben vagy részben hatályon kívül helyező ítélet, továbbá a felülvizsgálati eljárásban születő hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozat ugyanakkor a perfüggőséget feléleszti.

Jegyzetek

¹ Novák István: A perfüggőség jogi természete. In: In memoriam Novotni Zoltán (Szerk. Miskolczi Bodnár Péter) Novotni, Miskolc 2003. 196. o.

² C. 1, 21; Constantinus C. 8, 36, 2; Justinianus C. 8, 36, 5 pr.

³ Vö. Buchka, Hermann von: Die Lehre vom Einfluß des Processes auf das materielle Rechtsverhältniß. Bd. 2. Rostock und Schwerin, Stiller'schen Hofbuchhandlung, 1847. 112. o.

⁴ Ez a perlekedési mód a nem római polgárok vitás ügyeivel foglalkozó jogszolgáltató magisztrátus, a praetor peregrinus gyakorlatában alakult ki. Alkalmazását a Kr. e. 150 körül kibocsátott lex Aebutia tette lehetővé, majd a Kr. e. 17-ben Augustus által kibocsátott bírósági törvény, a lex Iulia iudiciorum privatorum írta elő általánosan, mellyel együtt a legis actió eljárások megszűntek. Vö.: Bessenýó András: Római magánjog I. – A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2000. 144. o.

⁵ A XIX. századi német pandektisták közül többen kísérletet tettek a római jogi per megnyílása utáni szakasz kettéválasztására az eljárás struktúrájában való elhelyezkedéstől és attól függően, hogy mely jogkövetkezmények fűződtek a litispententia, és melyek a litis contestatio jogi aktusához. Eszerint például Danz a perfüggséget tágabb értelemben a praetor elé idézés kézbesítésétől, míg szűkebb értelemben a litis contestatio aktusától számolta. Bayer a perfüggség jogkövetkezményeiként az alábbiakat jelölte meg: a per tárgya res litigiosává (peres, vitatott ügyé) válik, a birtokállapotban nem következhet be változás, az alperesnek viszontkereset indítására keletkezik joga, az alperes rosszhiszeműnek tekintendő, ha a per tárgyát elrejt, megsemmisíti, elidegeníti stb., amelynek jogkövetkezményeit viselni köteles. (Vö. Danz, Wilhelm August Friedrich: Grundsätze des ordentlichen Prozesses. 4. kiadás. Erhardische Buchhandlung, Stuttgart 1806. 108-112. o.; Bayer, Hieronymus von: Vorträge über den gemeinen ordentlichen Civilproceß mit Beziehung auf Martin's Lehrbuch. 7. kiadás. Verlag der Literarisch-Artistischen Anstalt, München 1841. 315-318. o.; Sartorius, Johann Baptiste: De litispententiae vero initio programma. Hoffmann, Turici 1837

⁶ Arról, hogy a perbehívott a magisztrátus előtt a megadott időpontban megjelenjen, a perbehívónak kellett gondoskodnia. Az alperes praetor elé idézése, vagyis perbehívása a perlő fél állami felügyelettel végzett magánaktusának számított. Ha az alperes önként nem jelent meg a praetor előtt, a felperes erőszakkal vonszolhatta őt a praetor tribunálja elé, vagy biztosítékul kezeseket (vades) kellett adnia a felperes részére, hogy meghatározott napon megjelenjen a praetor előtt. Ez volt az ún. vadimonium aktusa. Ulpianus D. 2, 13, 1. o.

⁷ Az eljárással kapcsolatban vö.: Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: A római polgári peres eljárás. Kézirat, Pécs 2008. 7-12. o.; Bessenýó András: i.m. (4. jegyzet), 144-148. és 157-162. o.; Mayer-Maly, Theo: Römisches Recht. 2. Auflage. Springer, Wien 1999. 212-213. o.; Schlinker, Steffen: Litis contestatio – Eine Untersuchung über die Grundlagen des gelehrten Zivilprozesses in der Zeit vom 12. bis zum 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main, Klostermann, 2008. 9-54. o.; Kaser, Max – Hackl, Karl: Das römische Zivilprozessrecht. Beck, München 1996. 285-293. o.

⁸ Francke, XIX. századi pandektista véleménye szerint a litispententia lényege éppen az ellenérdekű félnek abban a jog által biztosított lehetőségében merült ki, hogy rendelkezésére állt az exceptio in iudicium deductae. Francke, August Wilhelm Samuel: Über den Begriff der Litispendenz im Civilprozeß. Archiv für die civilistische Praxis. Bd. 16. (1833) 443. o.

⁹ Schlinker, Steffen: i.m. (7. jegyzet), 65. o.

¹⁰ Schlosser, Hans: Spätmittelalterlicher Zivilprozeß nach bayerischen Rechtsquellen. Gerichtsverfassung und Rechtsgang. Böhlau, Köln-Wien 1971. 296-297. és 312. o.

¹¹ Lásd erről részletesebben: Gruchot, J. A.: Zur Lehre von dem Einwande der Rechtshängigkeit (exceptio litis pendentis). Beiträge zur Erläuterung des preußischen Rechts, des Handels- und Wechselrechts durch Theorie und Praxis, 1868. 802. o.

¹² A Hármaskönyv (Opus Tripartitum juris consuetudinarii incltyi regni Hungariae) anyaga 1514-ben került a magyar országgyűlés elé, azt – átvizsgálás után – el is fogadta,

a király aláírta, ám pecséttel való megerősítésére nem került sor, így törvénné soha sem vált. Vö. Béli Gábor: Magyar jogtörténet – A tradicionális jog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2000. 28-29.; Mezey Barna (szerk.): Magyar jogtörténet. Osiris, Budapest 1997. 25. o.

¹³ Huszty Stephanus: Jurisprudentia practica, seu commentarius novus in jus Hungaricum. Budapest, 1745. I. 38, 25. o.

¹⁴ „Ellent nem állván az, hogy a per, ha köztük ilyen fennforogna, folyamatban van.” Tripartitum II. 25. o.

¹⁵ Mezey Barna: Jogalkotás a 16-19. századi Magyarországon. Rubicon, 1996. 1-2. sz. 16-17. o.; Degré Alajos: A Négyeskönyv perjogi anyaga. Sárik Gyula és Géza Könyvnyomdája, Budapest 1935. 16-17. o.

¹⁶ A Négyeskönyv (Quadripartitum opus juris consuetudinarii regni Hungariae) átvizsgálására létrejött vizsgálóbizottság 1553-ban fejezte be munkálatait, ám a tervezetet néhány alkotmányellenes javaslata miatt a király „félretette”, az országgyűlésnek be sem mutatták. Vö. Béli Gábor: i. m. (12. jegyzet), 29-30. o.; Fraknói Vilmos: Werbőczy István 1458-1541. Franklin, Budapest 1899. 97. o.; Mezey Barna (szerk.): i. m. (12. jegyzet), 25. o.

¹⁷ Quadripartitum III. 20.

¹⁸ Tripartitum II. 70. 2. §

¹⁹ Quadripartitum III. 77.

²⁰ Az alperes által kétszínű perlés címén tett patvarkodási kifogás azonnal bizonyítandó, azaz ugyanazon a törvénytáron, amelyen a kifogást tette, ennek bizonyítására halasztást nem kaphatott. Ha az alperes patvarkodás címén kifogást emelt, de e kifogását bizonyítani nem tudta, a Négyeskönyv emiatt külön büntetést nem szabott reá. Vö. Quadripartitum III. 77.; Degré Alajos: i. m. (15. jegyzet), 149. o.

²¹ Tripartitum II. 75.

²² Vinkler János: A magyar igazságszolgáltatási szervezet és polgári peres eljárás a mohácsi vésztől 1848-ig. Dunántúli Egyetemi Nyomdája, Pécs 1927. 395. o.

²³ 1723. évi XXVI. törvénycikk 6. §. A vidéki bíróságok előtt ez a szokás már a XVII. században élt, a kézbesítést azonban mind a szolgabíró, mind az esküdtnök egy nemessel jelenlétében teljesíthette. Ezt a gyakorlatot csak a XIX. század elejére számolták fel. Vö. Vinkler János: i. m. (22. jegyzet), 395-399. o.

²⁴ Vö. Jancsó György: Magyar polgári törvénykezési jog. Harmadik kiadás. Lepage Lajos Könyvkereskedése, Kolozsvár 1908. 280. o.; Falcsik Dezső: A polgári perjog tankönyve. Harmadik kiadás. Grill, Budapest 1910. 138. o.

²⁵ A Pprt. 147. § első bekezdése szerint: „Az idéző végzésel ellátott keresetlevél kézbesítésével beállanak a perindítás hatályai, úgy mint: 1. a megindított per folyama alatt ugyanazon jog iránt újabb pert sem ugyanazon, sem más bíróság előtt nem lehet indítani (perfüggség); [...]”

A Pprt. 147. § negyedik bekezdése szerint: „A keresetlevéllel nem közölt kereset tekintetében a perindításnak, valamint a keresetlevél beadásának hatályai akkor állanak be, mikor benyújtják a keresetet a tárgyalási jegyzőkönyvhöz leendő melléklés végett, a járásbírósi eljárásban pedig amikor a keresetet jegyzőkönyvbe veszik.”

²⁶ Magyary Géza: Magyar polgári perjog. Franklin, Budapest 1913. 453. és 473. o.

²⁷ Jancsó György: A magyar polgári perrendtartás rendszeres kézikönyve. Első kötet. Athenaeum, Budapest 1912. 404. o.; Térfy Gyula: A Polgári Perrendtartás Törvénye és Joggyakorlata. Első kötet. Hetedik kiadás. Grill, Budapest 1927. 367. o.

²⁸ Vö. Kengyel Miklós: Keresetindítás. In: A polgári perrendtartás magyarázata. (Szerk. Németh János) Első kötet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 527-528. o.

²⁹ Rosenberg, Leo – Schwab, Karl Heinz – Gottwald, Peter: Zivilprozessrecht. 16. Auflage. C. H. Beck, München 2004. 604. o.

³⁰ Wopera Zsuzsa: Eljárás az elsőfokú bíróság előtt. In: A polgári perjog – Általános rész. (Szerk. Wopera Zsuzsa) KJK-Kerszöv, Budapest 2003. 190. o.

³¹ Ellenkező állásponton: Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris, Budapest 2006. 224. o.

³² A polgári perrendtartás egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1957. évi VIII. törvény (II. Ppn.). Hatályba léptette az 1958. évi 5. törvényerejű rendelet 1. §-a. Hatályba lépés: 1958. március 1.

³³ Novák István: i. m. (1. jegyzet), 201. o.

³⁴ Vö. II. Ppn. 132. §-ához fűzött törvényi indokolás

³⁵ Vö. 75/1995. (XII. 21.) AB határozat

³⁶ Bosch, Wolfgang: Rechtskraft und Rechtshängigkeit im Schiedsverfahren. Mohr Siebeck, Tübingen 1991. 166. o.

³⁷ Jancsó György: i. m. (27. jegyzet), 404. o.

³⁸ Rosenberg, Leo – Schwab, Karl Heinz – Gottwald, Peter: i. m. (29. jegyzet), 604. o.; Borges, Maurício Ferrão Pereira: Verfahrensrecht und Geschichte. Grin Verlag, München 2008. 48. o.

³⁹ A törvényt előbb Reichszivilprozessordnungnak, később Zivillprozessordnungnak nevezték, szokásos rövidítése: ZPO. A ZPO javaslatát Leonhardt porosz igazságügy-miniszter vezetésével készült el, majd három éven keresztül tartó vita után 1877-ben törvényerőre emelkedett, és 1879-ben hatályba lépett. Vö.: Kengyel Miklós: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben. Osiris, Budapest 2003. 47–50. o.

⁴⁰ Bülow, Oskar: Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen. A mű eredetileg 1868-ban jelent meg (Gießenben), azóta több kiadást ért meg.

⁴¹ Míg az 1952. évi magyar polgári perrendtartás hatályba lépése óta hazánkban méltatlanul mellőzött témává vált a perelőfeltételek tana, addig a német perjogi szakirodalomnak ma is virágzó területe. Bülow óta a perelőfeltételeknek számtalan felosztása létezik. A ZPO-ból kiindulva a ma talán „legdivatosabb” nézet szerint a perelőfeltételeken belül különböztetni kell a perindítás előfeltételeit (valós jogvédelmi igény léte és a német bíróság joghatósága) és az érdemi ítélethozatal előfeltételeit között, ez utóbbin belül pedig a bíróságra (az ügy bírói útra tartozik; hatáskör és illetékesség léte), a felekre (fél- és perképesség; törvényes képviselő) és az ügy tárgyára vonatkozó előfeltételek (kereshetőségi jog; perfüggőség és ítélt dolog hiánya) között.

⁴² Vö.: Falcsik Dezső: A polgári perjog tankönyve. Grill, Budapest 1910. 290–291. o.; Jancsó György: i. m. (27. jegyzet), 429–430. o.; Kovács Marcel: A Polgári Perrendtartás Magyarazata. Első kötet. Benkő Gyula Könyvkereskedése, Budapest 1911. 239–240. o.; Magyary Géza: i. m. (26. jegyzet), 447. o.; Magyary Géza – Nizsalovszky Endre: Magyar polgári perjog. Franklin, Budapest 1939. 331–332. o.; Pap József: A Plósz-féle polgári perrendtartás tervezetéhez. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest 1898. 81–85. o.

⁴³ 2218/B/1991. AB határozat

⁴⁴ A Pp. a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli visszautasítását (141. §), a Pp. a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítását (130. §) szabályozza. A pergátló körülmények jogintézménye a hatályos Pp.-ben sem tér el lényegesen a korábbihoz képest. Vö. Kengyel Miklós: i. m. (31. jegyzet), 226. o.

⁴⁵ Kengyel Miklós: i. m. (28. jegyzet), 535–536. o. A perelőfeltételek tanának elméleti irányait lásd: Tildi Balázs: A perelőfeltételek tanának megjelenése a századforduló német és magyar jogirodalmában. In: A magyar polgári eljárásjog a kilencvenes években és az EU-jogharmonizáció. Németh János jubileumi tanulmánykötet. (Szerk. Papp Zsuzsanna) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2003. 289–297. o.

⁴⁶ Magyary Géza: i. m. (26. jegyzet), 447. o.

⁴⁷ Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 273. o.

⁴⁸ Bacsó Jenő: A jogvédelem előfeltételei a polgári perben. Máramarosziget, 1910. 106. o.

⁴⁹ Novák István: i. m. (1. jegyzet), 196–197. o.

⁵⁰ Jancsó György: i. m. (27. jegyzet), 405. o.

⁵¹ Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 239. o.

⁵² Haas, Ulrich: Rechtshängigkeitssperre und Sachzusammenhang. In Gerhard Lüke – Takehiko Mikami – Hanns Prütting: Festschrift für Akira Ishikawa: Zum 70. Geburtstag Am 27. November 2001. Walter de Gruyter, Berlin 2001. 165. o.

⁵³ Vö.: Névai László: Keresetindítás. In: A polgári perrendtartás magyarazata. (Szerk. Szilbereky Jenő – Névai László) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1967. 507. o.

⁵⁴ Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 239. o.; Pap József: i. m. (42. jegyzet), 68–69. o.; Térfy Gyula: i. m. (27. jegyzet), 367. o.

⁵⁵ Magyary Géza: i. m. (26. jegyzet), 473. o.; Magyary Géza – Nizsalovszky Endre: i. m. (42. jegyzet)

⁵⁶ Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 242. o.

⁵⁷ Térfy Gyula: i. m. (27. jegyzet), 369. o.

⁵⁸ Vö.: Legfelsőbb Bíróság Gfv.I.32.544/2002. sz. – BH 2004/476.

⁵⁹ Zeiss, Walter – Schreiber, Klaus: Zivilprozessrecht. 10. Auflage. Mohr Siebeck, Tübingen 2003. 139. o.

⁶⁰ Legfelsőbb Bíróság P. törv. I.21.290/1992. – BH 1993/618.

⁶¹ Magyary Géza: i. m. (26. jegyzet), 473. o.

⁶² Novák István: i. m. (1. jegyzet), 197. o.

⁶³ Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 241. o.

⁶⁴ Kúria 2022/1918.

⁶⁵ Kúria 4263/1916.

⁶⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.20.691/2000/3. sz.

⁶⁷ Tolna Megyei Bíróság 1.Pf.20.411/2008/5. sz.; Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.21.948/2008/11. sz.

⁶⁸ Gaár Vilmos: Perfüggőség. In: Magyar jogi lexikon hat kötetben. Ötödik kötet. (Szerk. Márkus Dezső) Pallas, Budapest 1907. 868–869. o.

⁶⁹ Kúria I.G.402/1896.

⁷⁰ Fejér Megyei Bíróság Gf.40.142/2002/4. – BDT 2003/806.

⁷¹ Wopera Zsuzsa: A perfüggőség szabályozása a magyar és az európai polgári eljárásjogban. Európai Jog, 2005. 6. sz. 14. o. Vö. 1940. évi olasz polgári perrendtartás 39. cikk; 1895. évi osztrák polgári perrendtartás 232. § (1) bekezdés.

⁷² Vö. 1877. évi német polgári perrendtartás 253. § (1) és 263. § (1) bekezdései.

⁷³ Vö. 1877. évi német polgári perrendtartás 696. § (3) és 700. § (2) bekezdései.

⁷⁴ Vö. 1918. évi berni polgári perrendtartás 160. §. Az 1976. évi zürichi perrendtartás 102. §-a például a kereset, illetőleg a viszontkereset beadásához fűzi a perfüggőség kezdő időpontját, Glarus kanton 2001. évi polgári perrendtartásának 88. cikke szerint a keresetlevél iktatásával áll be a perfüggőség, míg Thurgau kanton 1988. évi polgári perrendtartás 90. §-a értelmében a perfüggőség a keresetre, illetőleg a viszontkeresetre adott perbeli nyilatkozattal, mint perbeocsátkozással rögzül.

⁷⁵ Scholz, Ingo: Das Problem der autonomen Auslegung des EuGVÜ. Mohr Siebeck, Tübingen 1998. 31. o.

⁷⁶ Rütßmann, Helmut: Negative Feststellungsklage und Leistungsklage sowie der Zeitpunkt der endgültigen Rechtshängigkeit im Rahmen des EuGVÜ – Entscheidungs- und Klärungsbedarf durch den EuGH. IPRax, 1995/1. 77–78.; Vö. 2007. évi új francia polgári eljárásjogi kódex 54–55., 100–107. és 726. §-ai

⁷⁷ Vö. 25. jegyzet

⁷⁸ A közigazgatási perekre nézve a Pp. 332/C. §-a eltérő rendelkezést tartalmaz.

⁷⁹ Vö. 46/2003. (X. 16.) AB határozat

⁸⁰ Vö. Wopera Zsuzsa: i. m. (30. jegyzet), 190. és 201. o.

⁸¹ Vö. Névai László: i. m. (53. jegyzet), 524. o.; Szekszárdi Városi Bíróság P.20.434/2008/4. sz.

⁸² Kúria 13.389/1924.

⁸³ Legfelsőbb Bíróság Pf.20.858/2006/6. sz.

⁸⁴ Vö.: Kovács Marcel: i. m. (42. jegyzet), 243. o.; 369.; Kúria 942/1905.; Legfelsőbb Bíróság P. törv. I. 21.290/1992. sz. – BH 1993/618.; Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.20.550/2008/2. sz.

Máté Szabó

*Professor, Parliamentary Commissioner for Civil Rights,
Budapest*

Disobedience and Criticism. The Ethos of Ombudsman's Institution and the "East-European Revolution of Human Rights"

The commissioners of personal rights in the Parliament aim at ensuring the protection and formation as well as the development of the culture of personal rights with their activities in Hungary and all over the world. What else could be done by the citizens practising their disobedience during the non-violent revolutions in 1989 after Mahatma Gandhi, Martin Luther King and the American Henry David Thoreau? At a first glance, it perhaps seems to be strange to put the following question: what is the connecting link between the role of political law of a public state and the citizens breaking the rules in order to protect the constitutional rights? What will be the result of this comparison? I think, the result is that we can recognize the role of both functions more thoroughly in operating the constitutional state suitably in order to protect the culture of constitutional rights (reactive role) and to develop them (proactive role).

1. The commissioners of citizens' disobedience and the personal rights (ombudsmen)

Both roles – i.e. the role of disobedient citizen and the role of ombudsman – are accompanied by a strange and subjective aspect that cannot be avoided as well as by the definition of constitutional rights and fundamental rights bearing the risk of error. Thomas Paine who was a philosopher and a public character taking part in the French Revolution characterized human rights by his strange British experiences as a light the source of which cannot be seen owing to the heavy fog and these rights can come to us as a grey, refracted substance filtered by clouds and fog. The "Source" does not appear uniformly for everybody – it appears through many explanations (Thomas Paine: *The People's Rights*). It means that – concerning human rights – the mantle of ignorance made of clothes of different thickness covers each right of a human being (according to the expression of a Canadian philosopher John Rawls); it is a strange aspect that allows the message

of constitution and human rights to pierce the given situation. The common characteristics of the disobedient citizen and the ombudsman are that they have a dramatic explanation prescribing an intervention for them against the situation and process damaging the constitution and the human rights in order to create the "right" situation. They have a similar starting point and opinion about the world – it is a kind of "crisis" or "depression" that is why an action resulting in catharsis is necessary.

However, the significant difference and the general rule are that the disobedient citizen is amateur and the ombudsman is professional. The ombudsman's professionalism is prescribed by the rules of election (juridical qualification, political independence, special achievements) while disobedience can be committed by any of the citizens, nay, by anybody – even by a homeless person – in order to protect human rights, without any professional criteria of taking a role. The amateur protects and develops the constitution in an ad hoc way, he/she livens up at a certain point of focus that can be regular and it is the minority of the half-professional and half-official protectors of rights, however, the majority of people consist of citizens committed to the protection of civil rights occasionally. The ombudsmen (in Europe) administer their role professionally within the framework of their scope of activity during a period determined by constitutional law – it is six years in Hungary. Their co-workers, the organizations and institutions help them to do this activity. The ombudsman himself is one of the institutions of protection of constitutional- and human rights surrounded by professional assistants organized in a strange official structure. On the contrary, the disobedience of citizens is not a scope of activity but it is a voluntary obligation; it is the result of a personal or collective decision undertaken voluntarily on the basis of an internal "vocation" based on confidence. The disobedient citizen is a "would-be candidate", but the ombudsman is designated (by the President in Hungary) and is elected in a determined order (supported by a two-thirds majority of the unicameral parliament).

2. John Rawls' model

The disobedient citizens' activity or non-activity, i.e. the breach of measure by them actively or by abstention in order to call attention to the constitutional legal injury are tortious and the content of activity follows an individual or collective strategy developed autonomously. The ombudsmen's scope of activity and their means are prescribed by the constitution and the laws (in Hungary, an ombudsman examines

the constitutional anomalies, writes a report about them and can use the means prescribed by the laws), however, only general, conventional principles are available concerning the activity of the disobedient person. These principles are not normated legally as they cannot be ruled; how a situation in which one can hurt somebody on the basis of a subjective conviction can be specified by the law? (It can be circumscribed only as the right of resistance practicable in order to keep the constitutional order.)

On the basis of the globally effective theory of John Rawls, these general principles are as follows:

- It is directed to remedy the serious constitutional legal injury;
- The constitutional legal injury is more serious than the injury committed to rights (proportionality);
- Expending of the available legal remedies (no more upper forums);
- Publicity, i.e. the transparent and documented effectuation (records, video, media) (it is separated from the secret terror- and criminal acts even in case if they have the same motives and root of problems);
- Non-violence in the course of the activity (its content is explained in different ways but it is one of the most important denotations against the terrorism);
- Voluntary submission to the trial power of the state, the acceptance of sanction (it is the other important difference compared to terrorism and "ethical criminality" – Robin Hood culture – i.e. making voluntary decisions).

Naturally, the central basic principles of the aforementioned theory of citizens' disobedience are controversial and they are not accepted and realized by each philosopher or disobedient person. However, if we compare the activity of the ombudsman to them, we can obtain the following result:

- The activity of an ombudsman is of a wider range because an ombudsman deals not only with the serious anomalies but with any of the constitutional anomalies belonging to his/her scope of activities, nay, he/she deals with the anomalies of administration affecting the interest of the citizens in Hungary and in many other European countries.
- The proportionality can merely be interpreted in an abstract way on the level of the general constitutional basic principle in the system of relationships between the actual problems.
- Pursuant to the Hungarian legal system, the entire use of legal remedies is a necessary but not an adequate condition of the procedure done by an ombudsman.
- It is not prescribed but in accordance with the international culture, the ombudsman's "main weapon" is publicity as without publicity his activity is only communication with the authorities and the

organizations that does not attain the sense of citizens and public character. According to the ombudsman's international jargon, "naming is shaming", i.e. the trespassers can be "named and shamed" only by means of publicity in case the sanctions are missing.

- Non-violence is an obvious but basic element separating the exemplary injury of the rights of a disobedient person is the entire and absolute keeping of the frames of the constitutional state, however, in my opinion, the "picking" of the limits of competence can be allowed to a certain extent.

- Official sanctions are rare against the ombudsmen in Hungary; they have immunity rights similar to members of parliament. No ombudsmen were called to account in Hungary owing to their own scope of activity and owing to injuring other rules. However, the informal sanctions and the formal political and economic application of pressure on both the ombudsmen and their co-workers can be caught though it is not easy to prove them.

As it can be seen, this comparison enriches us with a treasury of similarities and differences. However, we should not get lost in the details but ask the sense of Total. Why? Whose interest is it? What does it serve for? In my opinion, the answer approves the community, the rights and freedom of citizens, the predominance of constitutionalism and human rights is served by practicing of both roles. While in this process the ombudsman is an institution of the constitutional state who puts certain elements of the citizen's commitment and culture into the "machine" of the constitutional state, the citizen's disobedience is an extraordinary element of civil society and the citizen's culture that means the injury of rights committed on a subjective basis in favour of human rights, constitutionality and constitutional state in order to start the correction mechanisms of publicity and the constitutional state. The ombudsman is the "balm" used regularly by the constitutional state; he can be the life-line and artificial respiration in the period of citizens' disobedience, during the crisis and disease, but not on doctor's order. The ombudsman shall have a medical qualification and has a receipt-book while the disobedient citizen bears a hand in case if he feels that there is danger of death and he just has taken part in a training of first aid. Naturally, there are doctors, qualified lawyers who organize first aid by practicing their avocations – they are the civil legal advisers.

3. Democracy and dictatorship

The state and political system of conditions being the basic condition of both activities intensifies the community as well. It is a well-known fact that Gan-

dhi wrote a letter to the European Jews in which he offered them to use the non-violent, civil means of citizens' disobedience against the grip and genocide of the Third Empire. It is thought by a lot of people that the great philosopher and strategist was mistaken though in his case disobedience could become resistance as the citizens' disobedience is possible there where human rights predominate in the constitutional culture and the citizen's autonomous sphere exists. These criteria are not present in a dictatorship; there are only vassals who are confronted with enslavement. Gandhi could develop and realize his conception owing to his strange situation, as he did his activity in British colonies. While Great Britain belonged to the leading states of constitutional and human rights on the territory of the British Isles, the predominance of these rights was limited in the colonies though to a different extent. Consequently, a strange conflict could develop: Gandhi and his followers could refer to the British rules of law as well as to the rights of the British people against the injuries and oppression in the colonies. Namely, the citizens' disobedience and the ombudsman's activity can predominate only within the system of operation of a constitutional state.

However, in international practice we can find such authority systems tending towards democracy that have established the ombudsman's institution under an international pressure in view of evolution or for the sake of democratic expectation. These countries are the following: Poland (1988), or recent Turkey, Uzbekistan, Azerbaijan, Georgia, Armenia, etc. Here the institution can play an important role in the process of democratizing but it is not enough alone. Georgia, Armenia and Azerbaijan can be mentioned as examples where the movement of citizens' disobedience was kept down by force, by stigmatizing it as terrorism and insurrection but the ombudsman's institution somehow operates though the realities of the circumstances of authority shall be accepted by it. In turn, no civil disobedience can be interpreted there where the maverick movements shall use the opposition and the entire spectrum of disobedience and not only civil disobedience.

Namely, citizens' disobedience is closely connected to the existence of relationship of basic rights and the constitutional state between the state and the citizen meeting the international expectations. We can speak about civil disobedience only in case the citizens can partly be disobedient and they must not be disobedient against the whole system (because this later one is opposition) just in order that the basic rights are predominant and they will not be "thrust to the wall" owing to this action but they have a possibility to proceed along a fair procedure, they can

appeal, they can turn to publicity by revealing the legitimate and legal reasons of their injury of rights and can mobilize publicity in order to realize their standpoints by conducting a rational and free legal and political discussion and they can influence the re-regulation of the basic problem democratically. Naturally, extreme cases can arise, let us think about the American soldiers opposing the war in Vietnam who escaped to Sweden and were amnestied after a long time. (Nowadays some mercenaries have escaped to Germany owing to the war in Iraq where their affairs are represented by the organizations of human rights). Consequently, one of the "leading" democratic states of the world is in front of us which vindicates human rights, where the citizens wearing uniform and opposing militarism and genocide cannot use the means of disobedience but they get a political asylum by means of the global civil society in neutral states or in states representing different politics. It means that in the USA, in one of the native places of civil disobedience, where the culture of civil disobedience is very wide owing to the great philosopher Thoreau opposing the conquering war of the USA in Mexico in the 19th century by denying the paying of tax, the culture of the constitutional state has not tolerated protest against one of the bloodiest wars within the army and it is not tolerated even today.

The creative discrepancy between legality and legitimacy characterising the constitutional state is necessary both for practicing the role of citizens' disobedience and the role of the ombudsman. The norm-system of the constitutional state as well as the transparency and coherence of norms define both from the point of view of the internal rights and of international rights what is above legality, and what is the so-called "borderline" case. Legitimacy is an aspect of internal transparency and relationships of rights, it means that it is necessary to consider the given legal norm, procedure and case acceptable, valid and supportable in accordance with the universal and specific norms of a constitutional case and the culture of human rights. Law is not a crystalline structure without a controversy though it wants to be a crystalline structure pursuant to its leading principles. "The complexity of law is always gaping open somewhere" – Attila József wrote it in his beautiful poem (József Attila: *Eszmélet*. In: *Összes versei*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest 1967. 296. / Attila József: "Consciousness" In: *Collected Poems*. Publishing Company of Belles Lettres, Budapest 1967. 296/). Each coat will wear out and break away in spite of the most careful attention. This is why the "checking techniques of tailoring and sewing" together with the ombudsman are necessary in a constitutional state, in the democratic states of the 21st century.

4. Legality and legitimacy

The problem of legitimacy as well as its relationship with the legality creating the common base of both the activities of disobedient citizen and the ombudsman exists besides the aspect of legality. Namely, disobedience is directed against the more serious constitutional anomalies and the ombudsman's activity is directed against the less serious constitutional anomalies in order to reconstitute the conditions meeting the prescriptions of constitution and law and therefore it represents the aspects of legitimacy contrary to legality i.e. it represents the spirit of law contrary to the letter of law. In addition, the coat seems to be tight in the course of development and growth and the social and cultural changes demand new conceptions of legitimacy while the world of legality, especially the world of constitution and law for the validity of which a two-thirds vote is necessary remains unchanged. In this case, both the disobedient citizen and the ombudsman can criticise legality on the basis of the alternative ideas of legitimacy. In addition, the discrepancy between regional integration, the law of the European Union and the internal law causes more and more problems in the relationship between legality and legitimacy. It is a well-known case from practice that a distributor who was inflicted imprisonment because he sold the moped vehicles without registration number pursuant to the prescriptions of EU has undergone judgement bit by bit because a different procedure is prescribed by the Hungarian law. In the old days Thoreau was jugged because he did not pay the bailment but his aunt paid it for him though the process of philosophic development of citizens' disobedience was not broken by this fact. There are people who consider the laws of the EU or the case-law of Strasbourg justifiable and wear the red star that is forbidden by the Hungarian laws and these people contravene the laws of the nation-state. Naturally, the ombudsman's activity covers the conflicts of legality as well as the official processes of authorities and public services both in Hungary and in other countries. However, citizens' disobedience cannot be used for solving legal conflicts, the administrative abuses and indolence of institutions of public utility. E.g. the call for not paying for tuition by the students or for not paying the fee of subscription of TV programs by the citizens who did not agree with the actual politics and reality of university education and media could not be considered a call for citizens' disobedience. Moreover, the blockade organized by taxi drivers in 1990 could not be considered a call for disobedience as well because the element of injury

of basic rights and constitutionality was missing and the proportionality between the illicit activities and the rise of prices of fuel could not be interpreted as well.

The missing sanctions are a common characteristic of the ombudsman's activity and the citizens' disobedience. The activity of a disobedient citizen can inhibit a process but it has not got a legally dilatory force. Later the assessment of the earlier illegal protest can become justifiable in case the law changes. Similarly, the criticism, proposals and initiations of an ombudsman do not have a binding force. (Certain ombudsmen – e.g. the commissioners of data protection and the commissioners of environmental protection – can bring binding official decisions but in my opinion it is the unorganized uniting of the profile of authorities and the profile of an ombudsman). Therefore both activities need critical publicity and its mediated forms drawn up by Habermas as the citizens can become aware of disobedience concerning their basic rights and of the ombudsman's activity. The media is shaky on critical publicity therefore nowadays the disobedient citizens rely upon the counter-publicity ensured by the post-modern communication technologies and the ombudsmen, and build Hungarian and international communication networks, develop a media-strategy, address the citizens and those who bring the decisions as well as the critical social sciences. The protection of civil rights and its publicity is the organ of both the ombudsmen and the quasi-institutional civil organizations protecting rights (e.g. the journals entitled "Acta Humana" and "Fundamentum" in Hungary).

5. The state and civil society

However, in spite of the similarity and common characteristics, both the ombudsman's institution and disobedience can communicate between the state and civil society in case the state and the civil society are interpreted vertically as it was interpreted by Hegel as well. The ombudsman, however, is nearer the "upper" pole of the bureaucratic fields of constitution, law and order and lawfulness. Though Hegel does not accept them, contrary to his logic, the disobedient citizens address and wish to change constitutionalism, law and order "from underneath". It is very difficult to interpret what Hegel really writes because posteriorly the different conservative and revolutionary philosophers – e.g. Marx and Marcuse – explain it in a different way. Hegel writes that "Each country has a constitution that is suitable for that given country" (Hegel: *Jogfilozófia*. Akadémiai, Budapest 1971. 298. /Hegel: *Philosophy of Law*. Academy Publishing

Company, Budapest 1971. 298/) i.e. civil society can demand directly to change it – the interpretation of the activists says it, but it is not possible – says the conservative interpretation described by Hegel.

Both the ombudsman and the disobedient citizen represent the right of nature, the norms of universal human rights against the positive rights and administrative realities of the state but they have different roles and administrative-legal systems. Consequently their responsibilities are also different. The ombudsman can be called to account by keeping the high material thresholds of law of procedures beyond the general rules as he practices the function of institutional civil constitutional criticism and he needs extra protection against the criticized authorities and power. On the contrary, the civil disobedient person fights for vindicating his rights outside the usual framework of law owing to the fact that he has called attention to a more serious constitutional anomaly. E.g. the person participating in a sit-down strike blockade against the delivery of nuclear waste material affects the rules for the sake of the right to life, or the radical societies for the prevention of cruelty to animals injure the rights to property when they "liberate" the experimental rats or rabbits in order to protect their life. It means that the civil disobedient people shall have a high commitment and a so-called "civil courage" and shall take the responsibility of undertaking the fight by which they try to prove actively to the public that the actual norms and rights are against the basic norms of human rights and constitutional democracy. In case he is mistaken, he will be in jail and/or pay and he will be stigmatized and his existence will be threatened for all his life. Constitutional democracy spreads a pile-carpet in front of the ombudsman, he can criticize the constitutional and administrative anomalies from a protected position and he is rarely called to account. However, the edge of the carpet is marked clearly, e.g. the ombudsman cannot practice political activity and therefore the anomalies can be criticized by him neutrally. However, he can criticize the valid constitutional and legal norms and practices, he can disclose the anomalies, can study the official documents and can publish their content. He can avoid the difficulties of voluntary trespasses, can work in a comfortable position in order to ensure the development of constitution and law.

In this regard, the purpose of the ombudsman and the disobedient citizen is common. Both of them serve the concept of constitutional development of rights and constitutional reform, with the exception if we accept the conception of civil disobedience as being in fellowship with the resistance and revolution under the influence of Gandhi (e.g. Theodor

Ebert and a lot of German peace-fighters as well as the pacifist-anarchistic philosophers). I think that the close relationship between revolution, the right to the resistance and civil disobedience can be interpreted only in autocratic systems that are not entirely democratic ones and they cannot be interpreted in the constitutional democracies as e.g. in Hungary because according to Freedom House, Hungary belongs to this system of constitutional democracy. In Hungary a revolution meeting the requirements of a constitutional state was carried out in 1989, without any ombudsmen and with some actions of civil disobedience, e.g. demonstrations were not permitted up to coming into force of the right of assembly and of the law ruling the operation of the different parties. The ombudsman's institution has been operating in Hungary since 1996, and it is part of the global and European network of ombudsmen, in addition it has been acknowledged as an equal partner from the beginning. More was spoken about citizens' disobedience but it was realized in a lesser extent pursuant to the definition model developed by Rawls; (such a case was e.g. disturbing the programs organized for celebrating accession to the NATO), but it can be stated generally that it was a marginal phenomenon in the history of Hungarian democracy. I.e. civil disobedience appeared during changing the political system but it did not have any political significance because the outgoing upper class was ready and open to the introduction of reforms and this fact created new legal frameworks. Since the middle of 90s, the ombudsman's institution has been an integral part of the Hungarian constitutional democracy. The protection of civil rights and the publicity of its critics together with the critical political science and jurisprudence are the significant conditions of the ombudsman's culture as well as the culture of disobedience in Hungary today. The aforementioned criteria rely upon the traditions existing before 1989, the traditions of the way of thinking and activity of the movements of democratic opposition parties that create a significant element of the new democracy as part of the culture of the recent democracy.

The ombudsman and the disobedient citizens as well as the protectors of civil rights sit in one boat with the bureaucratic anomalies of the realities of the constitutional state, with the injuries of Hungarian and international rights, querying democracy. In this boat there is room for a lot of people but there are different roles that are not organized in a hierarchy similarly to the organization of a real boat and they do not have an all-powerful captain. So the crew and the officers of the boat try to find the balance against the storms, eddies, rocks and floating icebergs and to ensure heading towards an aim that is similar to

Holy Grail according to Paine's nice image – nobody has seen and touched it yet but we know that somewhere it does exist in the harmonious union of the predominance of human rights in a stable democracy. The road is the aim itself, one can get to it only on a legal road, on the water of democracy and constitutional state even if the validity of certain norms and arrangements is doubted by the critics in an abstract way (ombudsman) or actively (disobedience). The protector of civil rights, the ombudsman and the disobedient civil person are in- and outsiders in their own country at the same time because they are the citizens of the developing global civil society, citizens of the cosmopolitan unity of rights who receive their legitimacy from international law and the global civil society, particularly in the autocratic systems. The disobedient citizen and the ombudsman balance continuously between the empires of internal and international law, Past and Future, Force and Freedom. It is a difficult task full of responsibility that they try to solve in their own individual way.

6. The possibilities of development of the ombudsman's system in Hungary

The purpose of the ombudsman's institution is to investigate the citizens' complaints as an individual and independent organization and to investigate the activities of organizations belonging to the authorities. The dangers threatening the independence of ombudsmen are regularly discussed in the European and World-forums of ombudsmen. I think that political independence is ensured in Hungary though it could be developed by prohibiting the appointments requiring the agreement of the political parties after the expiry their mandate. However, it cannot be excluded by this prohibition that the criticized and investigated organizations discriminate the ombudsman and his co-workers by rigorously keeping their procedures. So my co-workers and I myself as private persons can become the targets of "backlash" by the investigated organizations on the basis of our experiences following the investigations.

The parliamentary privilege behoves the parliamentary commissioner of citizens' rights because this commissioner is a public dignity and shall ensure the activity of protecting rights. However, he fulfils his tasks with the help of his civil servants. Taking into consideration the above facts, the circumstances concerning the position of the parliamentary commissioner directly influence the legal status of his co-workers and the fulfilment of their tasks should be unanimously clarified.

The ombudsman can practice his constitutional rights only by means of his co-workers. They are the specialists who take part directly in the activities of the different procedures on the basis of the commission issued by the parliamentary commissioner of citizens' rights, work out the method of actual investigation by agreeing with the commissioner and do their work thoroughly by taking into consideration the scope of activities prescribed by law.

However, on the basis of my experiences, unfortunately I feel that a lot of my co-workers have been exposed to retortion by the investigated organizations. Even in case if I assume the bona fides from the part of the authorities, the suspicion of discrimination against my co-workers as private persons or against their family-members arises in the background of the decision of authorities (e.g. audit by the tax authorities, stopping the payment of their salaries, carrying out immediate collection, writ of execution on real estate property for on-payment of parking fees) as the authority having checked by my co-workers brought a prejudicial though justifiable decision in a short time (one or two months) following their checking. It is true even if the decisions brought by the aforementioned authorities are based on a public act because this arrangement could have been done by the authorities earlier, or no similar decisions were brought against other people. It can be mentioned that the audit by the tax authorities was carried out simultaneously at two of my colleagues by auditing two different kinds of taxes at the same time following the carrying out of the checking procedure.

Here I would like to call your attention to a checking report made by one of my official predecessors: referring to the statements of this checking report, an economic company that had not been named and concerned directly in the checking procedure commenced a case having a sum of HUF one-hundred million against the parliamentary commissioner, first of all as an ombudsman and secondly as a private person. On the basis of these experiences I have to state: my co-workers are not protected suitably concerning their checking activities because they have been and can be fined by the authorities (though these arrangements can seem to be more or less legal) and my co-workers are afraid of these procedures. I have informed Hungarian and international publicity about these experiences. In my opinion, the lawsuit commenced against the ombudsman as a consequence of his checking procedure is absurd on the one hand and it is suitable for concussing any private person having a position on the other; as a result this private person will carry out the checking procedure only formally at the authorities and organizations which are able to vindicate their

interests by using all the means available to them. I think that the situation when the ombudsman and his co-workers must be afraid of the threatening actions as a consequence of their checking activities carried out within the framework of the constitutional state runs counter to the reasons and motives establishing this institution and endangers the purposes of the independent protection of rights.

It is suggested to the decision-makers and first of all to the parliamentary committees dealing with constitutional rights to ensure the highest level of legal protection for the ombudsman and his co-workers – it can be done by the regulation of law – and to protect them against the attacks and negative consequences that they have to suffer owing to the fact that they take part in the independent activity of the ombudsman for protecting the rights and practice of criticism concerning the activity of authorities and other organizations. E.g.: Why does not the civil servants taking part in the checking carried out by the ombudsman have the same protection as the authorities have, why do not they have a regulated system of justification, why are not they protected the same way as everybody having magisterial power?

However, not only a new regulation is necessary that may not solve this problem but a legal and political culture is needed as well, where the possibility of such a threat cannot arise. It is impossible without ensuring the critical role of the independent protection of rights and the vicious circle is closed by it. We can find a way out of this circle if we obvert the proverb and ask: "Who guards the guardians?"

7. The alternative ways of the development of Hungarian civil culture

The primary "bio-political interest" of societies is to ensure reproduction. It is a mechanism in the earlier societies that infiltrated the structure of everyday life and predominated it entirely. In modern societies, autonomous mechanisms are established for protecting children, for ensuring children's rights. They create norms that protect the rights of the future generation like the Convention on the Rights of the Child created by the UNO and ratified by Hungary as well in 1991.

What are the bases of the modern interpretation and culture of children's rights?

– The concept of modern development keeps the future "which we grow in" valuable as the source of values, as the "golden age" was the Past in the previous societies.

– The concept of modern rights considers the spread of rights and the process of emancipation unlimited and involves newer and newer groups into the community of rights and ensures newer and newer licences for them.

– However, according to the post-modern concept of rights, the rights fit to the differences existing between the groups and problems – it does not use an equal "gauge" – but ensures special rights for the different groups having special demands.

The children's special claim is the right to development, the system of legitimacy directed towards ensuring the obtaining of autonomy in which the children's right to the development is protected and prescribed by the sub-systems of protection-supply-involvement (inclusion, participation); "It is necessary to promote the evolving of the children's personality as well as the development of their intellectual and physical talents and abilities to the widest ranges of possibilities"; it is necessary to prepare the children to assume all the responsibilities accompanying life by acquiring the liberality, peace, patience, and equality between the genders, friendship between all the people, nationalities, nations and religious groups. (Convention on the Rights of the Child – UNO; Article No. 29, 1./a./d.)

The UNO and the other international organizations as well as the non-governmental organizations (NGO) and the states participating in the Convention create a so-called "Regime of Children's Rights". The concept of regime serves for indicating the negative, rejectable things in the journalism. However, in the new language of international politics, the international regimes are mechanisms that mean a mechanism of co-operation of international organizations, global civil organizations and states and inter-state mechanisms in order to realize special purposes. The international regime of children's rights is such a concept and Hungary takes part in it. Our representative is present in the special commissions of UNO and they discuss the annual report there.

The problems arising in the course of the changes of our social and economic life as well as the effects of international financial crisis cause serious troubles from the point of view of protection and supply, they burden both the society and the families and children. The negative traditions of the child and youth policies of the communist regime make it very problematic and difficult to involve children in social life and it means an actual negative example even today and prevents the development of new forms of organizations for young people.

Co-operation between the state and the civil organizations would be necessary for vindicating the children's rights, "for ensuring the supreme interests

of children". In Hungary, however, the government agencies do not co-operate in an optimal way for ensuring these rights. After the disappearance of the communist regime, the development of civil organizations has been spectacular but it is far from the necessary and maintainable level. Co-operation between the government agencies and civil organizations for solving the accentuated task is to be expected. This task is important. The number of children decreases year by year and more and more knowledge and talent are necessary for dealing with them in the 21st century. The prestige of family, the church and school lose their significance to an ever growing extent; everything is determined by the craze of consumption, the media and the peer groups. It is very difficult to revert these processes – perhaps they cannot even be moderated, therefore it would be necessary to keep them within a suitable, cultural framework. It can be promoted by the culture of children's rights; it is popularized by the commissioner of citizens' rights in Hungary for the sake of the future generations and we hope that in the near future there will be an ombudsman of children's rights here too as well as everywhere in Western Europe pursuant to the proposals of the UNO and the European Council.

Nowadays the institutional encouragement of the social and political activity of young people is necessary both in Hungary and in Europe. Today Europe moves the young people and not the young people move Europe in spite of the fact that a lot of positive changes started in 1968 resulting in new scales of values, new sensitivity and more open institutes. What an extent do young people require self-management originating in 1968? In my opinion, a wider sphere should be ensured for the young people to create their imaginations in our social life, in the 21st century, and in this case they would be able to create new things that correspond to the cultural-communicative horizon of the young generations. They are no more the children of the Gutenberg-galaxy but the inhabitants of the so-called "Google-galaxy", i.e. they are children of the modern virtual communications technology. As the parliamentary commissioner of citizens' rights, I try to reach the children and the young citizens on the Internet by using active projects expounding their rights. We try to operate an alternative homepage containing children's rights (www.obh.hu) through their virtual world in order to expound the basic rights behoving everybody. First of all we rely on European experience. By using the European networks, on the one hand it becomes possible to spread the Western experiences and methods, and to multiply our tight resources by our common activities on the other. Besides the financial support of the EU, common co-operation and real solidarity are also powers of development.

The initiations of the EU are significant in the political education both today and tomorrow because currently it is a neglected field of our social life. In Germany and in Austria, a wide organizational system and exquisite methods of political education have been developed outside the school after Fascism for spreading the culture of democracy and human rights. Nowadays it is the past in both countries, these methods have been eliminated and stopped and they have been replaced by an educational method for eliminating preconceptions against immigration and aliens and for accepting the bases of multicultural coexistence.

However, in the post-communist countries, this important purgatory against the authoritarian traditions and for accepting the new institutions has been omitted up to now. We can see the result: missing knowledge, the impossibility of communication, stagnation of willingness to participate. It is a very serious problem for effective democratization, acquiring of human rights in a cultured way, for the formation of "homo democraticus" necessary for the democracy instead of "homo sovieticus".

The young people's standing off political life, the laws and even the human rights circumscribing their own autonomy remind me of the famous short story entitled "Before the Law" written by Franz Kafka. A member of the guard is standing in front of the Gate of Law and a landsman arrives there who sets up housekeeping for a long time, for years in front of the Gate, – it is Kafka's absurd idea – he lives together with the members of the guard, he sacrifices his life for admittance but of no avail, his life comes slowly to an end. He asks before his death: "How is it possible that nobody wanted to apply for admittance but me for such a long time?" The member of the guard answers as follows: "This entrance has been assigned only for you. Now I am going and closing it." (*A törvény kapujában* / Translated by József Gáll / In: Franz Kafka: *Elbeszélések*. Európa Könyvkiadó, Budapest 1973. 189. / *Before the Law* In: Franz Kafka: *Novels*; Europe Publishing Company, Budapest 1973. 189.). Are not we similar characters? The Gate of Law was opened in 1989; have we tried to find the way for entering the entrance that belongs only to us and not to anybody else? I think our omissions have accumulated in those delimitations that now hinder the young people from entering that gate.

The teaching of democracy and the new culture of human rights is necessary because we do not have any other alternatives but a democratic Europe. Apathy, alienation, aggression, the intensification of nationalism, the crisis of communities and individuals are contrary to it. We have to put down the limits in front of the culture of human dignity in Europe which is

without borders. It seems that the borders disappear before the limits being in our soul and sense do and preventing us to keep the norms of co-existence in the democratic countries of Europe. The failure of the preparations of the European Constitutional Agreement is a restraining force in the realization of this aim but the European legal institutions and a lot of co-operation agreements throw open the Gate of Law in front of us – do not hesitate, let us enter it – it has been built for us.

References

- Bay, Christian: Civil Disobedience. In: *The International Encyclopedia of the Social Sciences Vol. 2.* MacMillan, London 1968. 473-478. p.
- Csapody Tamás (Szerk.): A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciákban/ *The place of civil disobedience in the constitutional democracies.* T-Twins, Budapest 1991
- Csapody Tamás: *Civil forgatókönyvek/Civil Scenarios.* Századvég, Budapest 2002
- Csapody, Tamás: *Ne az én nevemben Not under my name.* Nyitott könyv, Budapest 2004
- Ebert, Theodor: *Gewaltfreier Aufstand. Alternativen zum Bürgerkrieg.* Waldkirch, waldkircher Verlagsg. 1981
- Eide, Asbjørn: *Interdependence and Indivisibility of Human Rights.* In: *Human Rights in Education, Science and Culture. Legal Developments and Challenges.* (Eds. Yvonne Donders-Vladimir Volodin) UNESCO/ AshgateBodmin/ Cornwall 2007. 11-53. p.
- Fekete Sándor: A polgári engedetlenség elmélete és magyarországi gyakorlata/ *The theory of civil disobedience and its practice in Hungary.* In: *A demokrácia deficitje avagy a deficit hatalomgyakorlás/The deficit of democracy or the deficient governance.* (Szerk. Csefkó Ferenc-Horváth Csaba) PTE ÁJK-Pécs-Baranya Értelmiségi Egyesület, Pécs 2008. 263-279. p.
- Felkai Gábor (Szerk.): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás/New social movements and political protestation.* Rejtjel, Budapest 2003
- Gandhi, Mohandas Karamchand: *Önéletrajz/ An autobiography or The Story of My Experiments with Truth.* Európa, Budapest 1987
- Gandhi, Mahatma: *Az erkölcsiség vallása/Ethical Religion.* Farkas Lőrinc Imre K: Budapest 1988
- Gáthy, Vera: *Gandhi.* Akadémiai Kiadó, Budapest 1987
- Glötz, Peter (Hrsg.): *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat.* Suhrkamp, Frankfurt am Main 1983
- Gönczöl Katalin-Kóthy Judit: *Ombudsman 1995-2001.* Helikon, Budapest 2002
- Habermas, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása/The Structural Transformation of the Public Sphere.* Gondolat, Budapest 1971
- Hegel, G. W. F.: *A jogfilozófia alapvonalai/Elements of the Philosophy of Right.* Akadémiai Kiadó, Budapest 1971
- Hopgood, Stephen: *Understanding Amnesty International.* Cornell U.P. Ithaca, London 2006
- Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán/ Human Rights at the Boundary of a New Era.* T-Twins, Budapest 1995
- Kleger, Heinz: *Der neue Ungehorsam.* Campus, Frankfurt am Main 1993
- Komlósy Szilvia (Szerk.): *Tízéves a magyar ombudsman-törvény/The Hungarian Law on Ombudsmen Is Ten Years Old.* Országgyűlés Hivatala, Budapest 2004
- Linse, Ulrich et.al.: *Von der Bittschrift zur Platzbesetzung.* Dietz, Bonn 1988
- Majtényi László: *Ombudsman – állampolgári jogok biztosa/Ombudsman – the Commissioner of Citizens' Rights.* KJK, Budapest 1992
- Marcuse, Herbert: *Ész és forradalom/Reason and Revolution.* Gondolat, Budapest 1992
- Marx, Karl: *A hegeli jogfilozófia kritikájához/Critique of Hegel's Philosophy of Right.* Marx-Engels művei 1. kötet, Kossuth, Budapest 1957. 378-392. p.
- Miller, William Robert: *Martin Luther King: Discus Books,* New York 1968
- Paine, Thomas: *Az ember jogai/Rights of Man.* ("Olyan fényként jelenik meg így az ember előtt, amely ködön szüremlik át, a fény forrása pedig homályba vész, és az ember nem lát semmit, amit tisztelhetne ebben a szürke fénysugarban."/"It appears as a light that is filtered through the fog in front of the human being and the source of light disappears in the shadow and you cannot see anything that could be respected in this grey light-ray") Osiris, Budapest 1995. 85. p.
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete/A Theory of Justice.* Osiris, Budapest 1997. 455-465. p.
- Steinweg, Reiner (Hrsg.): *Die neue Friedensbewegung.* Suhrkamp, Frankfurt am Main 1982
- Szabó Máté – Haraszti Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain/ At the global and European hinges of development of human rights.* In: *Globális kihívások, milleneumi fejlesztési célok és Magyarország/Global Challenges, Purposes of Development for the Millennium and Hungary.* (Szerk. Gömbös Ervin) Magyar ENSZ Társaság, Budapest 2008. 155-173. p.
- Takács Albert: *Régi és új dilemmák az ombudsmanok tevékenységében/Old and new dilemmas in ombudsman's activity.* In: *Magyarország politikai évkönyve 2006-ról/ The Political Almanac of Hungary in 2006.* II. kötet. (Szerk. Sándor Péter-Vass László-Tolnai Ágnes) DKMKA, Budapest 2007. 272-281. p.
- Thoreau, Henry David: *A polgári engedetlenség iránti kötelességről, (Thoreau, Henry David: Resistance to Civil Government.* Európa, Budapest 1990
- Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon/ Ombudsmen in Hungary.* Rejtjel, Budapest 2004

 COLLOQUIUM

Csanád Antal
PhD-student

Legal transplantation in India?

Introduction

India is not just a country, it is a sub-continent. 15 religions are recognized by the institution, 16 main languages and appr. 540 dialects are spoken. The most well-known symbol of the country, the Taj Mahal was built by Shah Jahan, a muslim mogul emperor, the students nowadays writing with **पेन** (pronounced: „pen”) rather than **कलम** (pron: kalam – the urdu, muslim expression), they are going to **स्कूल** (though written also in devnagari, pronounced like: „ischool”), they are travelling by **बस** pronounced „bus”, and **ट्रेन** (pronounced: „train”) – it happens for the visitor, that India is not more, than a mixture of foreign cultures...

One would suspect, that after so many conquests, such a long colonization period, and foreign rule, that really changed the „face” of the present state, affected the supposed ancient law of India that much, that we can’t regard the present system to be really „indian”.

According to Alan Watson, the „father” of the theory of legal transplantation, if any legal regulation existed once, we can be sure, that it has longlife effects on subsequent legislations.

„A pattern is already beginning to emerge: law lives on long after the death of the law maker, and in territories distant from his place of business. And it continues to thrive even in very different circumstances and even though misapplied.”

The next question is: what kind of law could be the „basic” law of the sub-continent? Emperor Iustinianus divides the law into two main parts: „ius civile” and „ius gentium”. This system supposes, that inspite of the obvious differences between different laws of different territories (ius civile – composed by the nations for themselves) there should be a similarly dominant part (ius gentium – here „composition” not mentioned) according to that all are living².

In this article I will try to find the second one, by short analization of some legal customs, ancient and modern legal terms, and ancient principles of the hindu law.

1. Modern or traditional?

The answer seems to be very easy: „a kind of mixture”. But more detailed, I give some examples of the impact of the so called „traditional” hindu law on modern provisions:

The law of marriage is regulated according to the main religions of the country: even the „special marriages act” – that came into force during the english rule – regulates the *civil marriage* as a marriage of spouses of different religion (containing cases of lack of any religious beliefs), though without any religious requirements. What more, any objections based on cast, religion, or tradition is prohibited. A marriage officer is needed for the compulsory registration even at the lowest level of state offices, the „panchayat”.

The age requirements are following the pattern of the hindu marriage to the next type, the *hindu* one: 21 for the male and 18 for the female. Some additional requirements are: neither party can be lunatic, and ceremony (most important part is 7 steps around the sacred fire) according to the customary rites – varying from place to place. During the cool season it is a „attraction” of many cities and villages.

For *muslim* people marriage is characterised as a civil contract for the procreation of children, that is performed by a proposal and acceptance, and registration is also not compulsory.

The most different provisions are ruling the *parsi marriage*: minority and insanity are not a bar to the marriage!

Old custom prescribes for the family of the bridegroom – belonging to either religion – to give *dowry* as a consideration of the marriage. More than 1000 years ago there was legislation on the protection of dowry as a property of the wife; the husband was described just as the custodian³. Since this legal protection wasn’t enough sufficient for the wife, now „total” ban came into force: „giving, abetting, accepting a dowry transaction is punishable with imprisonment”

But what is dowry defined to be? „...given by anyone before or after a marriage as a consideration...” – so the real effect of the prohibition is diluted by the later, because given „not as a consideration” is regarded to be lawful...⁴

But no need for worrying, because there is another way of protection of women’s property and life: the Indian Penal Code contains it, under section 498/A, known as „*dowry death*”: „If a woman commits suicide within 7 years after wedding and there is an allegation that she was subject to cruelty, there is a presumption against the husband and his

relatives..."⁵ The custom should be still vigorous, if such a provision is needed.

Now, a few lines about social legislation:

Retirement has 3 financial basis, out of these one is the so-called „*provident fund*“. The employee and the employer contributes to it equally. Generally it makes 8.33% of the wage.

But in certain cases the employee can withdraw from the fund certain % of his contribution in case of „urgent need“. E.g.: damage due to natural calamities, illness, *daughter's marriage*⁶! – not son's marriage!

So, if we think over the abovementioned, on one hand dowry is prohibited, proving the modernity of India's law. Describing the title of the gift is a compromise („not as consideration“) making possible the custom to survive. And both provision are protected by criminal law, because women can't be subject of cruelty on the basis of not providing dowry, or because of not making the received sum available to her husband.

Still, the legislation regrets, that legal provisions can remain insufficient against customs, so the bridegrooms family must also be protected, by describing the daughter's marriage like „natural calamity“. I think, we can agree, that this solution is very smart, and wise at the same time.

2. The Smriti of Manu

In the latest chapter I mentioned an ancient legislation forming a whole code, called the „Smriti of Manu“. Manu was (were?) an emperor – like Hammurabi from the legal point of view-, Smriti means usage, collection of usage, actually legal customs. The structure of this code is a bit different from the later „classical“ codes achieved in the XIX. th century:

- although it differentiates between civil-, penal- or other branches of law,

- mainly describes duties of different types of people (like the wife, the husband, the judges, the emperor etc.) and is not based on fundamental rights – however it does not put on emphasis on caste system,⁷

- contains both material and procedural law,
- it describes the order of the world, and the purpose of the life.⁸

It establishes a kind of legal hierarchy, by rendering itself under the control of religious provision contained in the *Vedas*, – sacred (and innumerable) scripts of the hindu religion (dharma धर्म).

According to it, on one hand the religious provisions are acting like legal principles, general clauses in modern law, they are guidelines for interpretation⁹.

On the other hand Vedas are like the modern constitutions, because provisions contrary to the spirit of Dharma are invalid, and not to be applied!

Contrary to muslim religion – that was the religion of the mogul emperors rule at the time of english colonization- law was regarded to be *changable* in that part created by the emperor. That caused a misunderstanding for the english, didn't knowing about the difference between „dharma“ and „vidhi“.

Smriti defines law as collection of different legal proceedings (vyavaahaar व्यवहार) like roman law (and like the common law's writ system). Namely there are 18 of them e.g: disputes between master and servant, payment of wages, boundary dispute, defamation, betting and gambling¹⁰ etc.

There is another similarity to roman law: many legal provisions and institutions are very much the same:

Smriti:

- „a gift or sale made by anyone other than its owner is null and void“¹¹

Roman:

- „*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse haberet*“¹²

*quae res si quidem dominus fuit venditor facit et emptorem dominium, si non fuit tantum evictionis nomine venditorem obligat*¹³

„*usucapio*“

Smriti:

- „whatever chattel an owner, not being a minor or an idiot, sees being enjoyed by another during a period of ten years without taking any objection, is lost in law to the owner“¹⁴

Roman:

- requirements of usucapio: *res habilis, titulus, fides, possessio, tempus*

- these requirements were changing from time to time, „*bona fides*“ was not constantly taken into account before Hadrianus, unlike „*iusta causa*“¹⁵

Invalidity of contracts: Smriti: „a fraudulent mortgage or sale, gift or acceptance and any transaction where the fraud is detected, shall be null and void.

What is given by force, what is enjoyed by force, and what has been caused to be written by force, and all other transactions brought about by force, are invalid.

*A contract entered into by a person who is insane, intoxicated or suffering from disease, or by infant or by very old man or by one, who was not duly authorized, is not valid.*¹⁶

Roman law also recognized these types of invalidity (the last one called „*negotium gestum*“) even more detailed as for the sanctioning.¹⁷

Liability of the deposit holder: Smriti: „a deposit holder shall not be liable to return or make good the value

of deposit in the case of its being stolen or in the event of destruction by water or fire”.

Roman: „custodia” liability in case of „vis maior”¹⁸ for the deposit holder¹⁹

Mortgage: Smriti: „Once a property is given as a mortgage for use, the transaction shall always be regarded as mortgage.”

„A property held as mortgage should be returned to the debtor on demand, and deposit should be returned on demand without delay whatever be the length of time lapsed after the mortgage or deposit.”²⁰

Roman: Just the possession of the mortgage is transferred to the creditor.²¹

Smriti: „a person who stands surety for the appearance of a debtor before the court is bound to discharge the debt if he fails to make the debtor appear before the court”²².

Roman: sponsio/fidepromissio –obliging themselves to give the same that the debtor used to give.²³

Smriti: „Should money be given by a person to another for pious purpose, the gift shall be void if the gift is not used for the purpose for which it was given. If it was only promised and was not given, it need not be given.”²⁴

Roman: „conditio causa data causa non secuta” has very similar meaning, though not emphasising the „pious purpose”

Warranty: Smriti: „whenever a person after buying or selling feels that he has committed a mistake in buying or selling the article or property in question, he is entitled to get back the money paid or article given on sale, after giving back the article or money received, within 10 days from the date of purchase or sale, as the case may be.”²⁵

Roman: similarly the roman law grants petition to one who purchases slave incapable for work.²⁶

Treasure Trove: Smriti: „The king is entitled to one-sixth or one twelfth of a treasure trove recovered by a person...”²⁷

Roman: the emperor is also entitled for a certain amount of the treasure depending on where the treasure was situated²⁸

Sometimes we experience, that humanity exceeds the european standards of that time: Smriti: „the king having fully considered and having the due regard to the motive, the place of occurrence, the ability of the offender to suffer the penalty, and the nature of the crime –should impose the penalty which the accused deserves.”²⁹

3. Probability of connection with roman law

The question is given: how comes, that so much similarities can be found between the roman and the indian law? The first known unification of India was achieved by the Gupta dynasty (around 350.). That time the Smriti was existing, and commentaries

were written about it. Before that, for long centuries the northern and middle part of the sub-continent was inhabited by continuously arriving groups of conquerers of various *nomad tribes* of Central-Asia. The territory of these empires was usually similar, containing the present Afghanistan, Pakistan, East-Iran, and North-India bordered by the present memberstate, Maharashtra. The caste system, formed by the arian conquerers supported a relatively isolated state (or group of states) that was based mainly on agriculture. In the meanwhile, norther from the surrounding mountains of Hindukush, Pamir, and the Himalaya a commercial route was formed ranging from Chinese territories to Europe – actually to the Roman Empire at this period – commonly known as the „silk-road”.

This route was controlled from east to west by the following states and empires: the Kushan (the present Mongolia and the Tarim-basin) – known by the chinese as „Yüe-Chi” – the later Indo-Schytians (western side of the Altay-mountains) Khorezm (the Turanian – flatland) Bactria (the present Turkmenistan, Afghanistan) and various dynasties of Iran (like Parthus, Sassanida etc.)³⁰. Eastern from this „row”, the huns were living, who managed to defeat and drive out the *kushans* from their territory, who – also by defeating the neighbouring empires occupied vast parts of Central-Asia.

This empire was a bridge between the western (greek originated), „indian” (based on arian) sanskritized and central-Asian cultures. Most kushan coins contain two kinds of *scripts*: greek on one and some brahmi (sanskrit/prakrit) on the other side³¹. Thanks to kushan emperors the buddhism could spread from the indian subcontinent towards Tibet and China: „passing through” the former Bactria (established by Alexander the great) buddha statue’s hair became curly, (and the body sometimes really athletic) like greek gods! In spite of that most coins contain the portrait of Shiva, the hindu god of war, and in the capital of the empire, in Mathura, a Mitra statue was found, that is a persian god of the sun³², proving the great variety of religions and believes as well. (Mithras had many followers in the Roman empire as well, for example in my city, the former „Sophiana”). Thanks to their irrigation experiences in Khorezm they developed this system in Gujerat (indian member state), and other dry parts of the empire.³³

The indian historians agree, that the most important deed of the kushan rule was that they connected the indian territories to the *silk-road*, that enabled development of industry as well (don’t forget about the iron pillar in Delhi, that weights 9 tons, approx. 1500 years old, and rust-free! Or the unique technic

of making bows from steel). The starting point of the silk road's sea division was Barbaricum in Gujerat – also ruled by the Kushans (in alliance with the Indo-Scythians). This harbour connected the Kushan and the Roman empire; the first tiger in Roman circus was a Kushan gift to the emperor Traianus³⁴.

Commerce – especially the international – develops its own usages, standards: inside the Roman empire „*ius gentium*” was a really important component of development of the whole system of the Roman law codified later by Justinianus. Many new legal institutions emerged in the everyday practice of commerce, that later became binding for all.³⁵ Ruling vast territories of different cultures, nationalities, religions also encouraged the development of administration system based on law, legal institutions, that resulted the great codes of Justinianus.

According to the abovementioned – although I don't have information about researches improving the nature of legal connections between the two big empires – we can regard it to be possible that travelling goods and ideologies involved some „harmonization” of legal standards.

4. Legal expressions of Hindi language

After the experience of similarities of ancient Hindu and Roman law we should ask the question: In what extent is the ancient Hindu law can be regarded to be the ancestor of the present law of India? If it is, there should be a continuity of the language.

The *Muslim Moguls conquest* did not change the whole system of the society (just like in South-East Europe) they upheld the caste-system, and in some periods reconversion was also allowed for the former Hindus. (Shah Akhbar)

Still, the Muslim Shar (Sharia law) as the personal law of the ruling class – a kind of „highest cast” – suppressed the use of Hindu law, because in most cases, where Muslim party was also involved in the case, the Muslim law was applicable³⁶, or at least prevalent.

From institutional point of view, the application of Hindu law was restricted to the lowest level, called „*panchayat*”; the first instance court formed by the elders of a village, that also had administrative functions. (Today for example it must contain a marriage officer, who can conduct civil marriage according to the Special Marriages Act.) This continuously operating „court” became the basement of the English rule's legal system: under the administration of the East India Company the formed mixed courts were existing of „*pandits*” (not exactly legal experts, rather moralists) from the *panchayat*, and a learned English

judge. Through this composition – according to René David – „the English brought out Hindu law of the shadows by officially recognizing its authority and value, which had not occurred during the Muslim domination.”³⁷

Later on they formed the sole judicial system, and composed codes like Indian Code of Civil Procedure 1908., Criminal Code 1860., Code of Criminal Procedure 1860., Succession Act 1925. Evidence Act 1872.³⁸, Instrument Act 1881³⁹. Many of them still in force! As the member of the British Commonwealth, Indian courts can refer to other common-law states precedents.⁴⁰ Due to the numerous similarities of system and practice, today's law of India is regarded to be „modified common law”⁴¹.

Such transplantations used to result in the greivous influence of the legal theory. One component is the composition of the same legal terms: sometimes the use of the foreign expressions without changes (like „leasing” in Hungarian law is „*lizing*”⁴²), sometimes the use of translations. It is obvious, when all, or most meanings of the expression is the same in the two languages („*Spiegelübersetzung*”) – often occurring in Central-European laws as a result of German influence. (e.g: the German term for corporation, the „*Gesellschaft mit Beschränkter Haftung*”-GmbH was translated to Hungarian, though, the meaning doesn't express the content)

Let's examine some Hindi expressions of commerce first.

Corporation: *nigam* नगिम, Contract: *sanvidaa* संवधि, Institution: *sansthaa* संस्था, Deal: *Sanvyava-haar* संव्यवाहार, Transport: *paridaan* परदिान, Interest: *vradhdhi* व्रद्धी, Insurance: *bimaa* बीमा, Lease: *paTTaa* पट्टा, Tribunal: *adhikaraN* अधिकरण, Deposit: *jamaa*, *nikshap* जमा, *nakshap*, Mortgage: *bandhak* बन्धक, Surety: *pratibhuuti* प्रतभित्ति, Agreement: *karaar* करार, Trust: *nyaas* न्यास⁴³.

According to the Oxford Hindi-English Dictionary written by R.S.Mcgregor⁴⁴, these words have *sanskrit* origin, so they are indigenous expressions without later Urdu (Persian, Arabic, Turkish, Afghan) influence. Just like the following „basic” legal expressions.

Title: *abhidaan*, *shirshak* अभिदान, शीर्षक, Insane: *pradhikrat* प्राधिकृत, Non owner: *asvaamii* अस्वामी, Liable: *uttardaayii* उत्तरदायी.

Being strongly connected to ancient traditions the distinction between law, and usage also an interesting field of research in case of the Indian law.

Usage: *prathaa*, *riti* प्रथा, रति, Law: *vidhi* विधि, Legitimacy: *veidhata*, *dharmajatra* (veidhtaa, dharmajatra).

For the later expression I should point out, that the root of the word „law”, „legal” refers to its source, the Vedas, and the superior governing rule,

the Dharma, the religion, expressing the clear, and direct connection between them. So that time law and usage were recognized to be different.

5. The texts of Smriti

As I mentioned before, the „Smriti” has the meaning of collection of usage. It is clear, that the present law makes difference between law, and usage, but how was it 1000 years ago?

Quite unsuspectedly we find separate expression for usage, that differs from the present expression used for expressing „law” (maargeshu मार्गेषु):

„Daily the king should decide one after the another all disputes which fall under the eighteen titles of law according to the principles drawn from local usages and from the institutions of the sacred law:” (VIII-3⁴⁵) and the present expression for law (vidhí वधिी) is not mentioned here.

The same question emerges in connection with the „modern” but sanskrit originated legal terms: do they have some continuity of the meaning, or were there any necessary changes through the centuries?

In case of „interest” the expression used by the Smriti and the present legal practice is the same. (vraddhi वृद्धी)

„A money lender shall charge interest not exceeding the rate prescribed by Vashishta, i.e. 80 th part of each hundred per month” (VIII-140)⁴⁶

The same with „surety”: (pratibhúti प्रतभूति)

„A person who stands surety for the appearance of a debtor before the court is bound to discharge the debt if he fails to make the debtor appear before the court” (VIII-158)⁴⁷

The next example is insane (incapable): the expression ends with the same particle, though with different starting (asambaddhakrat – pradhikrat असम्बद्धकरत, प्रधिकरत)

„A contract entered into by a person who is insane, intoxicated or suffering from disease, or by an infant or by a very old man or by one who was not duly authorized, is not valid” (VIII-163)⁴⁸

Contrary to the abovementioned expressions some nowadays used ones were described by other words not forming a separate, special legal expression.

The present expression of agreement (sahaamati, or karaar सहामती, करार) can’t be found in the following article, instead the used word means: „reconciliation of the truth” (स्यात्प्रतषिठिति syaatpratishthitaa))

„an agreement which has been entered into contrary to law or to the settled usage can have no legal force though it is proved.” (Manu VIII-164)⁴⁹

Also in case of „title” the next paragraph probably uses the expression „really lawful” (vishuddhan hí nyaayatau वशिद्धं ही न्यायतौ):

„when a property is sold in public auction the purchaser gets a valid title” (VIII-201)⁵⁰

For sure there are some legal expressions still in use nowadays, that can be easily found in some extracts of the text of the Smriti.

But unfortunately the whole case is not so „easy” ...

6. Ambiguities

Despite of the abovementioned, most expressions happens to have more meanings, sometimes very confusing for the european – who probably doesn’t have the proper knowledge of the language. I give some examples below:

वास्तवकि vaastavik – genuine, exact, effective, bona fide, संपत्ति sampatti – property, wealth, प्रतभूति pratibhooti – security, surety, warranty, cautio, दाव daav – impression, pressure, मर्यादा maryaada – limitation, dignity, दायत्व daayitva – obligation, risk, favour, कबूल kabool – acceptance, recognition

Apart from these I should separately deal with the expressions used for „property” and „possession”. Though there are separate words for both, the word अधिकार (adhikaar) often used for both, in addition a further meaning is „being entitled” to s.g., „having right” for s.g., „mastery”. Sometimes कब्ज़ (kabzaa) ending is added⁵¹; this comes from urdu (in turkish it has the meaning of „grip” of sword, bow, dagger etc. These together express, that somebody gets title for having something through physical control.

Grammatically these two institutions are very close to each other. In addition, the continuous importance of joint family property⁵² (sole property, numerous possessors), the religion’s instructions of the value of materiality during the different periods of life, and my own experiences of giving loan, or lending something to indian people shows, that at the „street-level law”, these two institutions are not clearly separated.

7. Summary

The reception of english-made law started in India from the beginning of the colonization, it was upheld by the Constitution, and still supported by the judicial system. Whenever – like in case of the english colonial law in India – a legal reception as a kind of transplantation appears to be succesful, we can suspect some factors enabling the coming into force of the legal provisions other than the fact of mere „conquest”, „ruling”, sometimes suppression. Acceptance and daily routine requires something more. Because of the different origin of the muslim and hindu law –

though each are regarded to be religion based legal system – the mogul's muslim law couldn't change and suppress hindu law that extent that would have made impossible it's later „renaissance” during and after the english rule. The probability of the continuity of hindu legal tradition seems to be obvious. The english legal system is regarded to be free from roman influence, although we can be doubt, that by use of foreign (latin) language one can maintain national law, custom, language, and science. In english law, almost all of the legal institutions mentioned in this study are expressed by latin words.

The empires of sanskrit language could develop their own set of expressions and legal institutions that – according to my opinion – after matching the legal practice of the countries of that time, nowadays still plays an important role in enabling the present law of India be the recipient of „european” ideas of law. The „roman connection” happens to be existing, but the nature of this kind of transplantation is still subject of question.

Notes

¹ Alan Watson: Law, reality and Society in http://www.alanwatson.org/law_reality_society.pdf

² Institutiones (I. II-1.) in Iustinianus császár Istitutioi négy könyvben translated by: ifj. Mészöly Gedeon, Egyetemi Könyvkereskedés Budapest 1939. page14.

³ Smriti of Manu (IX-194) in Ancient Indian Law page 33.

⁴ Law for the Layman page 93.

⁵ Ibid. 94.

⁶ Ibid. 77.

⁷ Ancient Indian Law p. 125.

⁸ Ibid. p. 5.

⁹ Smriti (1-v-4) in Ancient Indian Law XII. „Whenever it is found that there is conflict between any provision contained in the Vedas, and the provision in Smriti, Purana custom etc., then what is declared in the Vedas alone shall prevail.”

¹⁰ Ancient Indian Law 66.

¹¹ Smriti (VIII-199) in Ancient Indian Law 60.

¹² Takács György: Ha a jogász latinul beszél, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1991. p.182.

¹³ (Digesta 19.1.11.2.) in Brósz Róbert-Pólay Elemér Római jog, Tankönyvkiadó, Szeged 1974. P. 428.

¹⁴ Smriti(VIII 147-148) in Ancient Indian Law 71.

¹⁵ (Digesta 41.3.13.) in Brósz-Pólay ibid. 245.

¹⁶ Smriti (VIII 165-168) in Ancient Indian Law 67.

¹⁷ Brósz-Pólay 454.

¹⁸ (Digesta 44.7.1.4.) in Brósz-Pólay 353.

¹⁹ (digesta 13.7.8.9.) in Brósz-Pólay 414.

²⁰ Smriti (VIII-145) in Ancient Indian Law 70.

²¹ „pignus nanente proprietate debitoris solam possessionem transfert ad creditorem (Digesta 13.7.) in Brósz-Pólay 363.

²² Smriti (VIII-158) in Ancient Indian Law 68.

²³ (GAIUS 3.119) in Brósz-Pólay: Római Jog 429.

²⁴ Smriti (VIII-212) in Ancient Indian Law 71.

²⁵ Smriti (VIII.-222) in Ancient Indian Law 69.

²⁶ qui in menta vendunt, palem recte dicunt, quid in quoque eorum morbi vitiique sit... si quid ita factum non erit... morbi autem vitii causa inemptis faciendis in sex mensibus vel quo minoris cum venirent, fuerint, in anno iudicium dabimus (Digesta 21.1.38.) in Brósz-Pólay 429.

²⁷ Smriti (VIII-35-39) in Ancient Indian Law 99.

²⁸ (Institutiones 2.1.39.) in Brósz-Pólay 233.

²⁹ Smriti (VIII-126-128) in Ancient Indian Law 82.

³⁰ Dr. Aradi Éva: Egy szkíta nép: a kusánok p. 25., 36., 94.

³¹ Dr. Aradi Éva: Egy szkíta nép: a kusánok p. 176.

³² Ibid. 146.

³³ Ibid. 122.

³⁴ Ibid: 115.

³⁵ like the titles of acquiring ownership Brósz-Pólay Római jog p. 227.

³⁶ H.V. Shreenivasa Murthy: History of India p. 268., Eastern Book Company, Lucknow 2006

³⁷ René David – John E.C. Brierly: Major legal systems of the world today p.490. , Stevens & Sons, London 1985

³⁸ René David: Ibid. p. 506.

³⁹ जे. वी. एन. जायसवाल, एच. जे. एस.: हस्तान्तरण – लेखन के दृष्टांत और प्रपत्र, ईस्टर्न बुक कम्पनी 2005

⁴⁰ Smt. Gian Kaur v. Sate of Punjab refering to Rodriguez v. B.C. Supreme Court of Canada in: Universal's Landmark Judgements, Universal Law Publishing C.O. PVT.LTD. 2008

⁴¹ René David: Major Legal Systems... p. 508, 507.

⁴² Hungarian Act of „special duties, fees and taxes” 1990. XCIII. 26.§. (10) b.

⁴³ In roman law „mandatum pecuniae credendae” was a leasing like institution: the mandator could order the creditor to give loan to the debtor. In case of the later didn't pay back, the creditor could seegge the mandator for repayment – In: Brósz-Pólay: Római jog p. 359.

⁴⁴ R.S. McGregor: The Oxford Hindi-English Dictionary, Oxford Univ. Press 2007

⁴⁵ Ancient Indian Law p.73.

⁴⁶ ibid. 69.

⁴⁷ Ibid 68.

⁴⁸ Ibid. 68.

⁴⁹ Ibid. 67.

⁵⁰ Ancient Indian Law p. 70.

⁵¹ Kamlesh Chopra: English-Hindi Dictionary, Eastern Book Company, Lucknow 2001

⁵² जे. वी. एन. जायसवाल, एच. जे. एस.: हस्तान्तरण – लेखन के दृष्टांत और प्रपत्र, ईस्टर्न बुक कम्पनी 2005. P. 77.

Bencsik András

PhD-hallgató

A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre

Bevezető gondolatok

Napjainkban egyre inkább relativizálódik az *Ulpianus* nevéhez fűződő álláspont, amely szerint a jogrendszer a közjog és a magánjog terejére osztható. Ennek oka egyrészt a speciálisnak számító jogterületek – így a kereskedelmi jog, a munkajog és többek között a szociális jog – megjelenése, másrészt pedig a közjog és a magánjog egymásra hatásának erősödése. Érezhető bizonyos közjogi elemek – így többek között a semmisségi és megtámadási feltételek szigorodásának, szerződésnek hatósági határozattal való pótlásának – alkalmazása a magánjogban, de ez a fejlődési tendencia a másik irányba is érvényesül.¹ Ennek pedig egyik karakterisztikus megnyilvánulási formája a közjogban – így a közigazgatási jogban is – a különböző megállapodások elszaporodása.²

A posztmodernitás egyik alapvető jellegzetesége a kontraktualizáció, amit a szerződésesedés folyamatával lehet azonosítani.³ Az ezt kiváltó okok között kiemelendő az a jelenség, hogy jelentősen megnövekedett a szerződéskötésre jogosult és kötelezett alanyok (személyek, szervezetek, szervek) száma. Ez leginkább a társadalmak szervezetedésének folyamatával van összefüggésben, amelynek eredményeként elszaporodtak a különböző érdekvédelmi, társadalmi szervezetek. Ezek a szerveződések élve az „alkudozás” (bargaining) eszközével – tevékenységük összehangolása és céljaik elérése érdekében – gyakran válnak közjogi jellegű szerződések alanyaivá.⁴

Hangsúlyozandó, hogy a jelenlegi és a jövő nemzedéket számos olyan veszély fenyegeti, amelyekkel szemben elkülönülten sem az egyén, sem a közösségek, sem az állam nem képes fellépni.⁵ Ezekkel a negatív tendenciájú jelenségekkel⁶ szemben a kollektív fellépés tűnik célravezető lehetőségnek, amely keretében az egyén, a közösségek és az állam tevékenységük összehangolása érdekében közigazgatási szerződéseket köt(het)nek egymással.

A „szerződésesedés” további okaként jelölhető meg a pályázatok elszaporodása.⁷ A pályázattal el-

járásnak kétségtelen előnye, hogy összhangba hozza az érdekeltséget, az önkéntességet, a nyilvánosságot és az ellenőrizhetőséget, amelynek eredményeként kölcsönösen eredményes megállapodások megkötésére van lehetőség. Megállapítható tehát, hogy az elnyert pályázatok az esetek többségében közjogi szerződések megkötéséhez vezethetnek.

A fentebb részletezett körülményeken kívül a közigazgatással szemben napjainkban megfogalmazódó követelmények – így a közigazgatás együttműködésének fontossága és a hatékonyság fokozása – megvalósítása is a közigazgatási szerződések jövőbeli elszaporodásához vezethetnek. A közigazgatást érintő folyamatos változások megkövetelik a szolgáltató jelleg erősödését, amely többek között a közfeladatok magánszférának történő folyamatos átadásával, valamint a közigazgatás piaci mechanizmusokkal való⁸ „átszövésével” valósítható meg.⁹

Megállapítható, hogy a közigazgatás gyakran szerződéses úton igyekszik rendezni kapcsolatait azokban az esetekben, amikor az ügy jellege megengedi, egyoldalú aktus kibocsátása helyett közjogi (közigazgatási) szerződéseket köt az érintettekkel. Az alábbi tanulmányban ezeknek a megállapodásoknak a jellegével, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) által intézményesített hatósági szerződések jelentőségével és tételes jogi szabályozásával kívánok foglalkozni. A témával kapcsolatos vizsgálódást a fent ismertetett fejlődési tendenciákon kívül az a tényező is indokolta teszi, hogy az Európai Unióban folyamatosan növekszik a civil szféra jelentősége, amit jól mutat, hogy a Bizottság ma már nem csak tárgyalópartnerként, hanem kormányzástechnikai tényezőként (is) tekint az érintett civil szervezetekre.¹⁰ A közösségi szervek és a civil szféra kapcsolatának intézményesítésében (is) kiemelkedő jelentőséget töltenek be a különböző közjogi jellegű megállapodások.

I. Fogalmi előkérdések

Magyarországon a közszerződések még „gyerekcipőben” járnak, amelynek alapvetően két következménye figyelhető meg, ami erőteljesen rá is nyomja bélyegét a jogintézmény további alakulására. Egyrészt megállapítható, hogy nem alakult még ki sem a tételes jogban, sem a szakirodalomban egységes fogalom meghatározás, másrészt – ebből következően – gyakran szinonimaként jelennek meg bizonyos fogalmak. A közszerződésekkel kapcsolatos konkrét vizsgálódások előtt szükségesnek tartom a közjogi, a közigazgatási és a hatósági szerződés fogalmi elhatárolását.

Az említett relációban a közjogi szerződés a leg-tágabb kategória, amelynek csupán egyik típusát jelentik a közigazgatási szerződések. A közjog a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos viszonyokat szabályozza, így a közjogi szerződések fogalomkörébe tartoznak azok a megállapodások,¹¹ amelyek közjogi jogviszonyt keletkeztetnek a szerződő felek között. Jellemzői ezeknek a kontraktusoknak, hogy az alanyok körét, tartalmukat, a felek jogait és kötelezettségeit, a megkötés folyamatát és a jogviták elbírálásának fő szabályait közjogi rendelkezések határozzák meg, funkciójukat tekintve pedig ezek a szerződések közcélok elérését, közfeladatok ellátását célozzák.¹²

Ehhez képest speciális közjogi szerződésnek minősül a közigazgatási szerződés, amelynek a sajátosságát az adja, hogy ezek a kontraktusok kivétel nélkül a közigazgatás működéséhez kapcsolódnak. A jogviszony tartalmát közigazgatási jogok és kötelezettségek alkotják, célja mindig valamely közfeladat ellátása, alanyai közül pedig legalább az egyik oldalon közhatalmi szerv áll.¹³ Ezzel összefüggésben azonban indokolt némi kiegészítést tenni: előfordulhatnak olyan esetek, amikor minden szerződő fél közhatalmi szerv, vagy olyanok is, amikor egy közhatalmi szerv köt közigazgatási szerződést egy magánszeméllyel. Ezek az esetek kivül sor kerülhet megállapodás kötésre egymással mellérendeltségben vagy éppen szigorú alá- és fölérendeltségben álló közhatalmi szervek között is.¹⁴

A hatósági szerződés a legszűkebb kategória, amelyet a Ket. vezetett be a magyar jogrendszerbe. Ez a kontraktus a közigazgatási hatósági eljárásban a határozat „helyettesítésére” szolgál, ennél fogva – amellett, hogy magán viseli mind a magánjog, mind a közigazgatási jog jellegzetességeit – csupán a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó ügyekben alkalmazható.

II. A közszerződések kialakulása, fejlődése

1. A közszerződések megjelenése a német jogban

Mielőtt a közszerződések magyar jogrendben való megjelenését vizsgálom, indokolt bemutatni a német szabályozás alakulását. Ezt alapvetően két tényező indokolja: egyrészt Németországban született – európai viszonylatban – legkorábban törvényi szabályozás a közigazgatási szerződésekről, másrészt a hatályos magyar közigazgatási eljárási kódex a német modell analógiájára szabályozza a hatósági szerződéseket.

Az első világháborút megelőző időszakban nem kerültek intézményesítésre a közjogi szerződések.¹⁵ Ennek oka alapvetően abban állt, hogy – az uralkodónak számító felfogás szerint – a közhatalom vonatkozásában kizárólag hierarchikus kapcsolatokat ismertek el, így nem tartották elképzelhetőnek a – szerződések által megvalósított – mellérendeltség bármilyen csekély mértékű „beszivárgását” sem ebbe a viszonyrendszerbe.¹⁶

Az 1950-es években élénk vita alakult ki a német jogirodalomban a közjogi szerződések megengedhetőségéről. Bullinger 1962-ben publikált „Vertrag und Verwaltungsakt” című művében még élesen szembe fordult a közigazgatási szerződés jogintézményével, az ötvenes évek végére azonban életre keltek ezek a megállapodások a Szövetség és a tartományok központi szervei között konkrét jogi szabályozás nélkül.¹⁷ Ennek háttérében az állt, hogy – tekintettel az ország 1949-ben elfogadott alaptörvényére, amely sem a Szövetség és a tartományok között, sem más vonatkozásban nem rendelkezett a közjogi szerződésekről – az alkotmányi szabályozás általános jellege azt a szükségletet eredményezte, hogy bizonyos szervezeti, működési és pénzügyi kérdésekben a Szövetség és a tartományok illetékes közigazgatási szervei megegyezzenek egymással.

A jogi szabályozás szempontjából az 1969. évi alkotmánymódosítás érdemel kiemelés, amikor új rendelkezésként került az alaptörvénybe a 91/b. cikk, amely értelmében „a Szövetség és a tartományok megállapodások alapján együttműködhetnek az adott oktatás tervezésében, az interregionális jelentőségű tudományos kutatások intézményeinek és törekvéseinek támogatásában”. A jogintézmény idézett alkotmányos megalapozását követően 1977-ben vált teljessé a vonatkozó jogi rezsím kiépítése, amikor hatályba lépett az 1976. május 25-én elfogadott közigazgatási eljárási törvény, amely intézményesítette a közjogi szerződéseket.¹⁸

2. A közszerződések megjelenése a magyar jogban

Magyarországon – amint erre korábban már tettem utalást – nincs hagyománya a közigazgatási szerződés jogintézményének. 1945 előtt nem került sor a közszerződések intézményesítésére, csupán a közigazgatási jogirodalomban vannak nyomai. Magyary Zoltán a közigazgatás jogi aktusai közé sorolta a közigazgatási szerződéseket, mint alanyi jogi helyzetet teremtő közigazgatási jogi kétoldalú aktusokat.¹⁹ A korabeli francia jogban a közigazgatási szervek magánosokkal kötött megállapodásait is közigazgatási szerződéseknek tekintették, hazánkban azonban a korabeli munkák csupán a közigazgatási szervek

egymás közötti kontraktusait nevezték közszerződéseknek.²⁰

1945 után változás következett be a tekintetben, hogy fokozatosan kezdtek elszaporodni a fent említett megállapodások anélkül azonban, hogy ennek a jogszabályi háttere kiépítésre került volna. Ezt az időszakot két tendencia jellemezte: egyrészt a közszolgáltatások biztosítására irányuló kontraktusokat a jogi szabályozás polgári jogi szerződéseknek tekintette, másrészt a közigazgatási jog egyáltalán nem adott jogi hátteret ezeknek a megállapodásoknak, megkötésüket azonban számos esetben ösztönözte.²¹

1990 után fokozatosan kezdtek kialakulni a különféle közszerződések, amelyek már rendelkeztek ugyan jogi háttérrel, a közigazgatási szerződésekre vonatkozó átfogó, alapvető jogi szabályozással azonban a mai napig adós a jogalkotó. Az egyes közszerződések közül kiemelhetők a társulási megállapodások, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által kötött finanszírozási szerződések, a rendőrség és a helyi önkormányzatok közötti együttműködési megállapodások, de – közvetetten ugyan – ide köthetők a koncessziós szerződések, valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként megszülető kontraktusok.²²

Tekintettel arra, hogy – mint fentebb említettem – átfogó jogi szabályozást még nem nyertek a közszerződések Magyarországon, az alábbiakban a jogrendünkben előforduló közigazgatási szerződéseknek tekinthető megállapodások közös jellemvonásainak bemutatására teszek kísérletet. Elsőként a kógens jelleg dominanciájára kívánom felhívni a figyelmet, amely azáltal jut kifejezésre, hogy a közszerződések – a tisztán polgári jogi szerződésekhez képest – részletezőbb és eltérést nem engedő rendelkezéseket tartalmaznak. Ezáltal előtérbe kerül a megállapodás mellérendeltségi elven nyugvó jellege, a háttérben azonban – tekintettel arra, hogy ezek a kontraktusok közfeladat ellátását hivatottak biztosítani – megmarad az állami kikényszerítés lehetősége, amit a hatóság oldalán jelentkező többletjogosítványok garantálnak.

Fontos kiemelni, hogy a közigazgatási szerződések esetében mindkét fél megőrzi tulajdonságait, a közigazgatás mellett a szerződő fél is hű marad természetéhez.²³ Ez alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatás oldalán – lévén a közfeladatok letéteményese – egyoldalú „hatalmasságok”, alakító jogok biztosítják a közszerződés által megvalósítani kívánt cél elérését.²⁴

A közigazgatási szerződés alanyainak egymáshoz való viszonyáról megállapítható, hogy nem tekinthetők teljesen egyenjogúnak a szerződő felek, nem érvényesül azonban hierarchikus viszony sem közöttük. A közigazgatási szervek hatalmi pozíciója – ahogy a hatósági eljárásban is – a közigazgatási szerződések

esetében is érezhető, amit azonban a szerződő másik fél oldalán értékgarancia hivatott ellensúlyozni.²⁵ A közigazgatás oldalán a hatalmasságok közül többek között az ellenőrzés joga, a szankcionálás lehetősége, a vétkességi alapú felmondás, valamint a némi részletezést igénylő egyoldalú módosítás és a közérdekű felmondás intézménye emelendők ki.

Az egyoldalú felmondás megítélésében nem egysegűek a jogintézményt régebb óta ismerő államok sem. Amíg a német jog nem biztosít lehetőséget egyoldalú felmondásra a közigazgatás részéről,²⁶ addig a francia Államtanács elismerte ezt a jogosultságot, csupán a gyakorlás korlátai tekintetében érezhető némi jogalkalmazói bizonytalanság. A közérdekű felmondás intézménye esetén nincs szükség a szerződő fél kötelezettségszegésére, amennyiben fennállnak a közérdek szempontjából releváns és a jogi szabályozásban meghatározott feltételek, a kontraktus ex nunc hatállyal megszüntethető. Ebben az esetben azonban teljes kártalanítás illeti meg a közhatalmi szervvel szerződő másik felet. Ellentétben a korábban említett egyoldalú felmondás jogával, ezt a jogintézményt soha sem övezte bizonytalanság, a közigazgatási szerződéseket ismerő európai államok jogrendszerei kivétel nélkül alkalmazzák ezt a klauzulát.²⁷

III. Hatósági szerződések Magyarországon

1. A hatósági szerződések intézményesítésének indokai

A demokratikus jogállamok közigazgatásának alapvető jellemvonása, hogy nem minden esetben tárgyal a hatalom pozíciójából az ügyféllel, hanem azt gyakran egyenrangú félnek tekinti és törekszik a mindenkire számára előnyös megoldás közös megkeresésére. A szolgáltató közigazgatás alapvető rendeltetése az ügyfelek „kiszolgálása”, amely tevékenység keretében nem a hatósági eszközök feltétlen alkalmazása a cél, hanem – az ügy jellegétől függően és a jogszabályi keretek között – „partneri” viszony létrehozása az eljáró hatóság és az ügyfél között.²⁸

A hatósági jogalkalmazás (eredeti) logikája alapvetően az egyoldalú jogi aktusok kibocsátásában látja a hatósági eljárás lényegét. Tekintettel arra, hogy az eljárás minden szakaszában megilletik az ügyfelet a garanciális jellegű eljárási jogosultságok, nem szükséges és – egyes felfogások szerint²⁹ – nem is szükséges mellérendeltségi elemek beépítése a hatósági jogviszonyba. Ezt a logikát „törte át” a hatósági szerződés intézményesítése a Ket. bevezetésekor.

Anélkül, hogy a Ket. megszületését kísérő jogalkotási folyamat részletes értékelésére kitérnék, megállapítható, hogy – ahogy számos más jogintézmény vonatkozásában – a hatósági szerződés esetében is lényeges eltérés tapasztalható a Kodifikációs Bizottság által elkészített tervezet és a végül elfogadott és kihirdetett törvényszöveg között.³⁰ Az egyik fontos rendelkezés – ami sajnos nem került elfogadásra – nem írta elő speciális jogszabályok külön felhatalmazását a hatósági szerződések alkalmazásához, így a tervezet szerint kizárólag a Ket. rendelkezéseire hivatkozva választhatták volna a hatóságok ezt a „döntési” formát. A következő lényeges rendelkezés a hatóság szerződésszegésére vonatkozott, amelynek értelmében a hatóság nem teljesítése esetén az ügyfél 15 napon belül a mulasztó hatóság felügyeleti szervéhez fordulhat vagy elállhat a szerződéstől.³¹ Amennyiben a felügyeleti szerv megállapítja a szerződésszegést, a végrehajtás általános szabályai szerint jár el a mulasztó szervvel szemben, ha pedig elutasítja a kérelmet, az ügyfél rendelkezésére áll a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokhoz fordulás lehetősége. Álláspontom szerint ez a megoldás célravezetőbb lett volna a jelenlegi normaszövegnél két szempontból is: egyrészt – döntést kiváltó aktusról van szó – a teljesítés kikényszerítését tette volna lehetővé a jogalkotó az ügyfél számára, másrészt pedig megnyitotta volna a végrehajtás szabályai alkalmazásának útját a hatósággal szemben. Megemlítem végül a tervezetnek azt a rendelkezését, amely szerint a szerződés megtámadhatósága és semmissége vonatkozásában a Ptk. szabályait rendelte alkalmazni. Itt csak annyit kívánok megjegyezni, hogy ez a megoldás lényegesen leszűkítette és konkretizálta volna a háttérnormaként hivatkozott magánjogi kódex alkalmazási körét. Megállapítható tehát, hogy a Ket. csupán lefektette a hatósági szerződés jogi alapjait, legalizálta a jogintézményt, tényleges alkalmazását azonban speciális jogszabályok megengedő rendelkezéseihez kötötte.³²

2. A hatósági szerződések tételes jogi szabályozása

A törvényi szabályozás vonatkozásában elsőként a hatósági szerződésekre alkalmazandó jogi rezsimet tartom tisztázandó kérdésnek, tekintettel arra, hogy – mint korábban említettem – a Ket. csupán a legalapvetőbb, a jogintézményt megalapozó rendelkezéseket tartalmazza. A német szabályozást vizsgálva megállapítható, hogy ebbe a körbe tartoznak a közigazgatási eljárási törvény vonatkozó rendelkezései, a törvény egyéb – a közigazgatási szerződésekre is alkalmazandó – szabályai, ezeket kiegészítve – mintegy szubszidiárius jelleggel – a né-

met polgári törvénykönyv (BGB) bizonyos szakaszai, végül pedig a jogrendszer általános jogelvei, amelyek szintén determinálják az érintett kontraktusokra vonatkozó jogalkalmazói gyakorlatot.³³

A magyar szabályozás tekintetében kiemelendő, hogy a Ket. csupán a hatósági szerződéseket – mint a közigazgatási szerződések egy típusát – szabályozza. A Ket. hatósági szerződésre vonatkozó szakaszain túl az eljárási törvény egyéb rendelkezései – így az ügyintézési határidőre vonatkozó szabály – is alkalmazandók, háttérjogszabályként pedig a Ptk. szerződésekre irányadó általános rendelkezéseire utal a normaszöveg. Ezzel összefüggésben két problémára hívnám fel a figyelmet: egyrészt – lévén nem konkretizálja a Ket. – túl tágnak és nem elég körülhatároltnak tartom a Ptk. alkalmazási körét, másrészt pedig nincs lehetőség a polgári jog általános elveinek – mint a kötelmi jog általános része háttérnormáinak – alkalmazására. Álláspontom szerint, amennyiben az nem áll ellentétben a hatósági szerződés rendeltetésével, indokolt lenne lehetővé tenni ezeknek a princípiumoknak az alkalmazását az eljáró bíróságok számára.

2.1 A szerződés létrejötte

A Ket. 76. § (1) bekezdése szerint abban az esetben, ha jogszabály lehetővé teszi, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. A szerződéskötés feltételei közül elsőként a „ha jogszabály lehetővé teszi” fordulat érdemel részletezést. Ezzel a rendelkezéssel a Ket. csupán „legalizálta” a hatósági szerződéseket, tényleges elterjedésüket más, speciális jogszabályi felhatalmazáshoz kötötte. Ez a túlzott óvatosság a Kodifikációs Bizottság tervezetében – mint arra korábban utaltam – nem (így) fogalmazódott meg, a javasolt normaszöveg szerint abban az esetben lett volna lehetőség hatósági szerződést kötni, ha az ügy jellege azt nem zárja ki.

Fontos feltétel, hogy – mint általában a szerződésekhez – két szerződő fél – így a hatóság és az ügyfél – szükséges, amely következik abból, hogy kétoldalú közigazgatási aktusról van szó. A felek közötti egyenjogúság – mint a polgári jogban érvényesülő rendező elv – a hatósági szerződések esetében csak formális, hiszen az ügyfél számára csupán a szerződéskötési szabadság – mint a felek mellérendeltségét kifejezésre juttató szerződési szabadság egyik összetevője – adatik meg a hatósággal szemben.³⁴ A Ptk. rendelkezései szerint a szerződés érvényes létrejöttéhez ajánlatra és annak elfogadására van szükség. Ezzel összefüggésben egyrészt megállapítható, hogy az ajánlatot bármely fél – így

akár az ügyfél is – megteheti, másrészt a formai követelményekből kiolvasható, hogy az ajánlatnak (is) írásban kell megszületnie.

A hatósági szerződések megkötésével összefüggésben fontos rendelkezés, hogy csak az elsőfokon eljáró hatóság és csak a hatáskörébe tartozó ügyben választhatja ezt a döntési formát. Ezeknek a feltételeknek a nem teljesítése – lévén aktust pótló cselekményről van szó – semmisségi oknak minősül, így például a másodfokon eljáró szerv által vagy hatáskörébe nem tartozó ügyben kötött hatósági szerződés semmis lesz.

2.2 A hatósági szerződésekre vonatkozó formai követelmények

A 76. § (2) bekezdése szerint a hatósági szerződés csak írásban köthető. Törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet a szerződés megkötéséhez további feltételeket is meghatározhat. Fontos érvényességi követelmény az érintett kontratusok vonatkozásában az írásbeliség, amelyet alapvetően két tényező indokol: egyrészt a szerződés stabilitását és számon kérhetőségét hivatott biztosítani, másrészt egyenes következménye annak a közigazgatási eljárásjogi követelménynek, hogy a hatóság aktusainak – így az egyoldalú aktust helyettesítő hatósági szerződésnek is – írásbeli nyomának kell lennie. Ezzel összefüggésben csupán egyetlen problematikus körülményre kívánom a figyelmet ráirányítani, nevezetesen arra, hogy a hatósági szerződés nem közzelhető elektronikus formában.³⁵ Megjegyzem, hogy a német eljárási törvény nem zárja ki az elektronikus út igénybevételét.³⁶ E sorok szerzője is megengedhetőnek tartaná a kapcsolattartás e módjának alkalmazását ilyen ügyek vonatkozásában, hiszen azok a biztonsági garanciák (minősített elektronikus aláírás, fokozott biztonságú elektronikus aláírás, ügyfélkapu), amelyek kiépítésre kerültek az elektronikus kapcsolattartás területén, elegendőnek bizonyulnának a hatósági szerződésekkel összefüggésben is.

A Ket. három további speciális formai követelményt is támaszt a hatósági szerződésekkel szemben. A 76. § (4) bekezdése előírja, hogy amennyiben a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást kell beszerezni, a szerződés csak a szakhatósági hozzájárulás megadása esetén, a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe történő foglalásával köthető meg. Az idézett szakasz (5) bekezdése értelmében azokban az ügyekben, ahol a szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a szerződés megkötése előtt be kell szerezni az érintett írásos hozzájárulását. A Ket. 76. § (6) bekezdése szerint pedig jogszabály előírhatja, hogy a szerződés érvényességéhez szükséges a szerződő hatóság felügyeleti szervének hozzá-

járulása. Ezekkel a rendelkezésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy nem minősülnek általános érvényességi feltételeknek, hiszen az adott ügytípustól függően támasztanak többletelvárásokat.

2.3 A hatósági szerződés módosítása

Alapvető fontosságú kérdés a szerződés módosíthatóságának problémaköre. A módosítás törvényi feltételei két elv között próbálnak egyensúlyt teremteni. A jogbiztonság egyfelől megkövetelné a szerződések stabilitását, tartalmi állandóságát, míg a materiális igazság biztosításának kívánalma a szerződés tartalmi helyességét helyezi előtérbe.³⁷ A jogalkotó eme két „sziklaszirt” között kormányozva igyekezett kialakítani a tételes jogi szabályozást. A Ket. 77. § (1) bekezdése értelmében az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti. Ha a módosításhoz a másik fél nem járul hozzá, vagy a felek között vita van a módosítás törvényi feltételei tekintetében, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése.

Az idézett rendelkezésből kitűnik, hogy a Ket. tágabb esetkörben teszi lehetővé a szerződés módosítását mint a Ptk., hiszen a polgári jogban egyrészt csak a felek tartós jogviszonyában van lehetőség erre, másrészt csupán akkor, ha a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényeges megváltozása valamelyik fél jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezeket a megszorításokat az a követelmény tette alkalmazhatatlanná a hatósági szerződések tekintetében, hogy a kontraktus által biztosítani kívánt közcél minél inkább megvalósítható legyen.

A következő fontos szabály, hogy a szerződés módosítását bármelyik szerződő fél kezdeményezheti. Abban az esetben pedig, ha a felek bármelyike nem járul hozzá a módosításhoz – vagy vita van a módosítás feltételei vonatkozásában – a bíróság jogosult a szerződést a jövőre nézve módosítani vagy – ultima ratióként – megszüntetni.

2.4 A szerződésszegés szabályozása

Tekintettel arra, hogy a hatósági szerződés valamely közcél elérésére irányul, a jogalkotó részletesen szabályozza a szerződésszegés eseteit mindkét szerződő fél oldalán. Abban az esetben, ha az ügyfél nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül és a hatóság hivatalból intézkedik – az időközben bekövetkezett teljesítések figyelembevételével – a végrehajtás elrendeléséről.³⁸ Az idézett rendelkezéssel összefüggésben megjegyzendő, hogy az ügyfél nemteljesítése esetén nincs szükség másik szerv (bíróság, felettes hatóság)

közreműködésére, lehetőséget biztosít a jogalkotó az azonnali végrehajtásra. Ez a rendelkezés ötvözi magában a közjogi és magánjogi elemeket, hiszen a szerződésszegés polgári jogi fogalmának megvalósulása esetére egy tisztán közigazgatási eljárásjogi normaösszesség, a közigazgatási végrehajtás szabályait rendeli alkalmazni a jogalkotó.

Ha viszont a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél két lehetőség közül választhat. Először megkísérelheti felhívni a hatóságot teljesítésre, ennek eredménytelensége esetén pedig a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.³⁹ Ezzel összefüggésben csak utalni kívánok – a fentebb írtak alapján – arra, hogy a Kodifikációs Bizottság által kimunkált tervezetben szereplő megoldás inkább megfelelt volna a hatékony és gyors feladatellátásnak azáltal, hogy a hatósági szerződés – a felügyeleti szerv közreműködésén keresztül – kikényszeríthető lett volna. Önmagában az a tény – ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította –, hogy eltérően szabályozza a jogalkotó az ügyfél és a hatóság szerződésszegését, nem alkotmányellenes. Ennek indokát abban látta a Testület, hogy a hatóság nem tekinthető ügyfélnek, hanem éppen az ügyfél jogainak és kötelezettségeinek megállapítására hivatott szerv, ennél fogva nem is lenne helyes azonos jogállást biztosítani a két szerződő félnek a jogviszonyban.⁴⁰ Ezt az álláspontot elismerve azonban – véleményem szerint – az érintett kontraktusok által érvényesíteni kívánt közérdek megkövetelné a mindkét oldalon azonos mértékű effektivitást biztosító jogi rezsimit (a szerződésszegés tekintetében is).

Záró gondolatok és de lege ferenda javaslatok

A fentiekben igyekeztem vázolni a hatósági szerződésekre vonatkozó tételes jogi szabályozást, illetve az egyes problematikus kérdésekre felhívni a figyelmet. Az alábbiakban törekszem a felvetődő kérdésekre adható lehetséges válaszokra kitérni. A jogintézmény továbbfejlesztésére vonatkozó javaslataimat egy „minimális” és egy „maximális” program köré kívánom csoportosítani.

Mindenképpen szükségesnek tartom a hatósági szerződésekre vonatkozó Ket.-beli szabályozás továbbfejlesztését, amelynek első neuralgikus pontja a hatósági szerződések megkötésének jogalkotó általi megengedése. Álláspontom szerint nem szükséges a hatályos törvényi szabályozásban megfogalmazott korlátozás, amely szerint speciális jogszabályi felhatalmazásra volna szükség az érintett megállapodások megkötéséhez. Ezt a „jogalkotói lépést” alapvetően két tényező indokolja. Egyrészt – lévén speciális jog-

szabályok rendelkezhetnek a hatósági szerződések megengedéséről – az egyébként nem túl nagyszámú ágazati jogalkotótól származó felhatalmazások köre igen heterogén, sokszor olyan megállapodások esetében is hatósági szerződésekről szólnak, amelyek jellegüknél fogva nem vonhatók ebbe a körbe.⁴¹ Ha az általános eljárási kódex részletesebben szabályozná a jogintézményt és nem lenne szükség az ágazati jogalkotókra a részletkérdések regulálásához, nagyobb mértékben érvényesülhetne az egységesség ebben a tekintetben is. A másik indok, ami a korlátozás elhagyása mellett szól, hogy ily módon a gyakorlat ki tudná alakítani – a törvényi feltételek ismeretében – az egyes speciális szerződéstípusokat.⁴²

Lényeges jogalkotói kérdés a Ptk. és a Ket. viszonyának rendezése. Álláspontom szerint azt követően, hogy a jogintézmény törvényi részletezése megtörtént a közigazgatási eljárási kódexben, könnyebben konkretizálható ezeknek a szabályoknak és a Ptk. rendelkezéseinek a viszonya, amely azonban elengedhetetlen az egységes joggyakorlat szempontjából. Ezzel összefüggésben indokolt jogalkotói lépéseket tenni a fentebb érintett közérdekű felmondás intézménye vonatkozásában, amely a szerződésszegésre vonatkozó rendelkezések körében volna elhelyezhető a közérdek teljes körű biztosítása érdekében.⁴³

Ehelyütt csak utalok arra a korábbi felvetésre, amely szerint a hatósági – és az összes közigazgatási – szerződéssel kapcsolatos jogvita elbírálását a közigazgatási bíróságokhoz lehetne telepíteni létrehozataluk esetén. E sorok szerzője is tisztában van azzal, hogy a napirenden lévő jogalkotói feladatok között nem a legelőkelőbb helyet foglalja el az említett témakör, de talán nem felesleges egy további érv megfogalmazása az intézményesítés mellett.⁴⁴

Az általam „maximális” programként megjelölt elképzelés megvalósulása esetén önálló kódex szülné a közigazgatási szerződésekről és annak egyik speciális formájaként kerülhetne szabályozásra a hatósági szerződés jogintézménye. Az erre vonatkozó elgondolások közül most a leginkább kidolgozottat említem. A javaslat szerint a kidolgozandó kódex három részre tagozódhatna, amelyek az alapelvek, a közigazgatási szerződésekre vonatkozó általános szabályok, valamint az egyes szerződéstípusokra vonatkozó joganyag lehetnének.⁴⁵ Az elgondolás hívei szerint az alapelvek körében rendelkezne a törvény a szerződések jogszerűségéről, a joggal való visszaélés tilalmáról, a jogorvoslathoz való jogról és – többek között – az adatvédelem követelményéről. Az általános rész tartalmazná azokat a szabályokat, amelyek minden közigazgatási szerződéstípus esetében irányadók,⁴⁶ a különös rész joganyaga pedig az egyes szerződéstípusokra⁴⁷ vonatkozó speciális rendelkezésekből állna.

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy vi-tathatatlanul lényeges előrelépést jelentett a magyar jogrendszerben a hatósági szerződések Ket. általi bevezetése, a folyamat azonban ezzel nem fejeződött be. A Ket. bátortalan és néhány helyen hiányos rendelkezéseinek jogalkotói továbbfejlesztése elodázhatatlan annak érdekében, hogy a hatósági szerződés ne „csak” legális, hanem élő jogintézménnyé is válhasson.

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: A közigazgatási bíróságok fejlődési irányai. Belügyi Szemle 1995. 12. sz.

Ádám Antal: A közigazgatási szerződések az NSZK-ban. Jogtudományi Közlemény 1983. 7. sz.

Ádám Antal: A közigazgatási szerződések Magyarországon. In: Ádám Antal (Szerk.): Közigazgatási intézmények a XXI. században. PTE ÁJK, Pécs 2004

Ádám Antal: A közigazgatási szerződésekről. JURA 2004. 1. sz.

Ádám Antal: A közigazgatási szerződések a posztmodern társadalom és állam kapcsolataiban. Acta Humana 1995. 21. sz.

Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz.

Barabás Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. In: Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi szekció. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2007

Berényi Sándor: A közigazgatási szerződések. In: Ficzere Lajos – Fazekas Marianna (Szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006

Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaság-irányítás. Akadémiai Kiadó, Budapest 1983

Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2005

Kilényi Géza: A hatóság döntései. In: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest 2008

Madarász Tibor: Közigazgatás és jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942

Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 1924

Molnár Miklós–Margaret M. Tabler: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás 2000. 10. sz.

Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002

Szilágyi András: Hatósági szerződések Magyarországon. JURA 2005. 2. sz.

Tilk Péter: A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvényben. Magyar Jog 2006. 2. sz.

Török Gábor: A közigazgatási szerződés. In: Közigazgatási tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Budapest 2006

Jegyzetek

¹ Ezt a jelenséget szokás a közjog „magánjogiasodásának”, illetve a magánjog „közjogiasodásának” nevezni. Ezzel összefüggésben lásd Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2002. 20–21. o.

² Ezzel összefüggésben lásd többek között Ádám Antal: A közigazgatási szerződések a posztmodern társadalom és állam kapcsolataiban. Acta Humana 1995. 21. sz.

³ Vö. Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz. 18. o.

⁴ Vö. Ádám Antal: A közigazgatási szerződések Magyarországon. In: Ádám Antal (Szerk.): Közigazgatási intézmények a XXI. században. PTE ÁJK, Pécs 2004. 12. o.

⁵ Vö. Ádám Antal: i. m. 13. o.

⁶ Ehelyütt különösen a szegénységgel, a munkanélküliséggel és többek között a szociális feszültségekkel szembeni fellépésre kell gondolni.

⁷ Vö. Ádám Antal: i. m. 14. o.

⁸ Itt többek között a különböző megállapodások alkalmazására érdemes gondolni a közigazgatás világával összefüggésben.

⁹ Vö. Molnár Miklós–Margaret M. Tabler: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás 2000. 10. sz. 597–598. o.

¹⁰ Vö. Török Gábor: A közigazgatási szerződés. In: Közigazgatási tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Budapest 2006. 427. o.

¹¹ Így többek között a nemzetközi jogi, egyházjogi szerződések, valamint a büntetőjog és a büntetés-végrehajtási jog területén megkötött megállapodások tartoznak ebbe a csoportba.

¹² Vö. Szilágyi András: Hatósági szerződések Magyarországon. JURA 2005. 2. sz. 135. o.

¹³ Vö. Szilágyi András: i. m. 135–136. o.

¹⁴ Vö. Ádám Antal: A közigazgatási szerződésekről. JURA 2004. 1. sz. 7. o.

¹⁵ Vö. Ádám Antal: A közigazgatási szerződések az NSZK-ban. Jogtudományi Közlemény 1983. 7. sz. 466. o.

¹⁶ Ez a felfogás tükröződik többek között Otto Mayer Deutsches Verwaltungsrecht című művében is.

¹⁷ Vö. Ádám Antal: i. m. 466. o.

¹⁸ Vö. Ádám Antal: i. m. 467. o.

¹⁹ Vö. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 588. o.

²⁰ Vö. Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2005. 163. o.

²¹ Ez volt megfigyelhető többek között a tanácsai beruházások tárgykörében. Erről bővebben lásd Madarász Tibor: Közigazgatás és jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987. 292. o.

²² Vö. Berényi Sándor: A közigazgatási szerződések. In: Ficzere Lajos – Fazekas Marianna (Szerk.): Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 308–310. o.

²³ Vö. Barabás Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. In: Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi szekció. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2007. 11. o.

²⁴ Ezzel összefüggésben bővebben lásd Ádám Antal: A közigazgatási szerződésekről... 7. o.

²⁵ Vö. Barabás Gergely: i. m. 12–13. o.

²⁶ Vö. Harmathy Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaság-irányítás. Akadémiai Kiadó, Budapest 1983. 128. o.

²⁷ Vö. Barabás Gergely: i. m. 14. o.

²⁸ Vö. Tilk Péter: A hatóság döntései és a hatósági szerződés az új eljárási törvényben. Magyar Jog 2006. 2. sz. 90. o.

²⁹ Erről lásd többek között Török Gábor: A közigazgatási szerződés... 429. o.

³⁰ Minthogy a hatályos tételes jogi szabályozásra a következő pontban kívánok kitérni, így ehelyütt csupán a koncepció el nem fogadott rendelkezéseire utalok.

³¹ Vö. Ádám Antal: i. m. 16. o.

³² Vö. Kilényi Géza: A hatóság döntései. In: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest 2008. 499–500. o.

³³ Vö. Szilágyi András: i. m. 136. o.

³⁴ A szerződés tartalmát a kontraktus által helyettesített egyoldalú aktusra irányadó jogszabályok és a hatóság mérlegelési jogköré határozzák meg.

³⁵ Vö. Ket. 162. § (2) bekezdésének d) pontjával.

³⁶ Vö. Szilágyi András: i. m. 138. o.

³⁷ Vö. Szilágyi András: i. m. 140–141. o.

³⁸ Vö. Ket. 77. § (2) bekezdésével.

³⁹ Vö. Ket. 77. § (3) bekezdésével.

⁴⁰ Vö. Tilk Péter: i. m. 91. o.

⁴¹ Így például a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben szabályozott megállapodások sem tekinthetők hatósági szerződéseknak.

⁴² Vö. Szilágyi András: i. m. 143. o.

⁴³ Vö. Szilágyi András: i. m. 143. o.

⁴⁴ Ezzel összefüggésben lásd bővebben Ádám Antal: A közjogi bírászkodás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle* 1995. 12. sz.

⁴⁵ Vö. Molnár Miklós – Margaret M. Tabler: i. m. 609–610. o.

⁴⁶ Itt kerülnének szabályozásra a szerződések létrejöttére, megszűnésére és a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó jogi előírások.

⁴⁷ Így többek között a koncessziós szerződésre, a közbeszerzési folyamat eredményeként létrejövő kontraktusokra, a közigazgatási szervek együttműködési megállapodásaira, valamint a közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó szabályok.

Máté Julesz
Research fellow Szeged

The Central Budget is not an Everyday Financial Plan

Introduction

The laws and their various meanings are all related to the need of the mankind for a regulated world. This need is induced by the general disorder of the cosmos. Whether it is a disorder or rather an order unknown to man, we still do not know. This lack of knowledge led to the urgent necessity of creating order via laws and similar legal products. When contemplating the cosmos, some of us try to decipher it by means of telescopes, probes, space vessels, etc. Others give name to the constellations of stars (like Great Bear, Pisces, Cancer, Leo, etc.) and animate them, thus essaying to create order.

We cannot have sure information of our world's real functioning, but we might have inspirations. We may invent laws (and discover law-type correlations), although laws, considered to be absolute and universal, will, *de facto*, only have a relative force. The laws made by man are valid within the sphere of human knowledge. So a well-made law has impact on the concerned group of humans, and this is all that we can expect from good laws. Do we really want more? Should we indeed discover and conquer the macrocosmos? Or do we have to be satisfied with controlling our microcosmos? Do the laws mark out the true and valid limits of our world?

There is a detectable evolution of law quality, and the growing number of legal products conveys a quantitative aspect of the legislation too. The contemporary man is never satisfied with the existing laws. For this reason, wars, civilisational and natural catastrophes are provoked, and all that in order to change the *status quo*, so as to have grounds for amending the former laws. New laws are made in time of armistice and peace as well. However, this does not mean that law could be made both in a peaceful and a pugnacious way, and we could choose at our free discretion which way of the two is to be followed. In fact, circumstances decide. Nowadays, we make new laws in a peaceful manner, and this is favourable for plural democracy and social market economy. Is this a passing *ius positivum* in the everlasting *lex naturalis*? Is this forever, or just for today? Does alone *lex naturalis* last forever? Future may tell it.

I. The Establishment of the Budget Council

Making law has always been a typical human answer to current social problems. Most people consider law something perfect, something that cannot be disputed. We call these people of our society the laics. This latter word, however, hurts the so-called laics, and it might make them think that lawyers and law-makers are self-appointed half-gods. On the one hand, creators, on the other hand, self-styled heroes of the society? Who is indeed a lawyer? And does he really personally make law when speaking about case law? Is there any direct relationship between lawyer and law-maker? What does a law conceal, and what can a lawyer add to the work of a law-maker? These questions arose several centuries ago, long before Christ, long before the nativity of the modern human being. In the 4th century BC, Plato wrote in his *Laws*: „We have the possibilities, as if we were architects or creators of any other structures, first to collect the material in huge masses, then to select the parcels of it suitable for the scheduled building. This selection may be carried out in a quiet manner. Let us suppose that we are architects not driven by urgency, rather we are in great abundance of time both for collecting material and for carrying out the edifice as a whole. So we can state that a certain part of our laws are already created, whereas we are still recuperating material for further laws.” (Plato, pp. 336-337.) The history of law is a moment in the history of the universe, and the history of distinguishing right from wrong occupies only a few seconds in the history of law. We ought to think of it, when underestimating the efforts of the modern legislators. A 21st century law product has almost nothing in common with a medieval royal order or even with an act of a 19th century parliament. An act of law has to tell right from wrong, and it also has to serve the interest of the whole society, not just the interest of the legislators. Our modern legislation fulfills this criterium, thus separating the modern Hungarian legislation from an autocracy of law-makers.

Establishing the institution of the Budget Council was one of the most important events of the recent past. The Hungarian public law and public life were enriched by a new institution, produced after meticulous harmonisation with social factors and tidy codificational preparations. All the social factors became enriched as well. Legality and professionalism, subjective and social justice are basic requirements of today's law making. Legality is to be matched with individual and collective justice. This a very hard task that can be measured in practice. The double requirement of legality and professionalism escorts the pro-

cedure from early preparation up to final realisation. The legal product, i.e. the Budget Council, introduces a new aspect into budget law. It is integrated into this substructure of public law as a new element.

Similarly to a private economic organisation, even the state itself, as a special economic organisation, functions according to a financial plan. This latter financial plan is to be called a budget. However, it differs from other financial plans not only in name, but it also includes a social programming, thus creating connection between public and private spheres. It is more than just a financial plan of redistribution, rather it is a main tool of state programming, and it may define the private sphere's profit making. And *vice versa*. When properly created and implemented, it can be the fundament of social market economy, of the establishment of a rich state, and it may forward the financial and emotional life-equilibrium of citizens even richer than their state.

After law-technical planning and modelling, the Budget Council was introduced by the Act No. LXXV of 2008, under the auspices of a sparing state economy and of a budgetary responsibility.

The generation of a new institution is always concomitant with exaggerated expectations. It may envelop various new possibilities, meaning a new moment in the course of development, and, moreover, not only in the development of law. The new institution starts with a *tabula rasa*, so that its fruitful future may be prognosticated with a good reason. When properly organised, it may bring factual results alleviating and rationalising the functioning of the fields concerned. The law-makers are motivated mainly by a disciplined, transparent and long-lasting budgetary policy, Hungary's long-term competitiveness, the protection of forthcoming generations, and the fighting against a general social ageing.

To help legislation by the Parliament, the Budget Council:

- Prepares macroeconomic prognoses.
- Makes calculations relating to budget in- and outcomes, taking into account changes to the number and complexity of the population, changes to the decision-making of actors in the field of private sector, changes to meteorological and world-economic effects, and changes to economic factors none directly controlled by the budgetary policy, furthermore taking into account law- and justice-reforms necessitated by changes to the price level of resources.
- Prepares methodological propositions relating to budgetary planning, prognostication and impact analysis.
- Both before and after submission, makes prognostications concerning budgetary and supplementary budgetary estimates and concerning every

law-proposal having impact on the in- and outcomes of the central budget.

- May prognosticate the effects of other parliamentary law-proposals.
- Answers the questions of the President of the Republic, those of the ombudsmen, of the President of the Court of Accounts and of the President of the National Bank of Hungary and those of the parliamentary committees.
- Considering the budgetary discipline and transparency of the state finances, may submit law-proposals to the Budget Committee of the Parliament and to the Government.
- Comments on law-proposals concerning budget accounts and public accountancy.

The Budget Council makes it sure that the state budget gives a real and trustful picture about Hungary's financial situation, for clear foreseeability and calculability.

According to the „Rules of Procedure“ (i.e. Decision No. 46/1994. of the Parliament), the Budget Committee of the Parliament, on request of the President of the Parliament, on that of the designated committee or *ex officio*, files proposals to every law-proposal and to every draft resolution having a deep effect on the central budget. The Budget Committee decides, whether the law-proposal or the draft resolution: is in accordance with the regulations concerning the budget, can be carried out from the view of the budget, if so, how it can be put to reality.

The President of the Parliament forwards the budget proposals, the supplementary budget proposals, the final accounts proposals and the budget modifying proposals to the Budget Committee. Every committee of the Parliament evaluates all those proposals; the Budget Committee sums it up and submits to the Parliament.

The Court of Accounts controls the administration of public revenue. Within the framework of it, the Court of Accounts controls the correctness of the budget proposal and that of the supplementary budget proposal, the possibility to realise the income provisions and, *inter alia*, the correctness of the final accounts.

The Minister of Finances prepares the laws concerning the central budget, and issues relating ministerial decrees. He also helps the development of economy on the grounds of Private Public Partnership.

II. The Central Budget is not an Everyday Financial Plan

The Budget Council is authorized to request information, in relation with its work, from any person

or legal entity. Though elected by the Parliament, the three members of the Council are previously designated by the President of the Republic, by that of the Court of Accounts and by that of the National Bank of Hungary. The member designated by the President of the Republic has additional authority, as compared to the other two members. His salary is double of that of the other members, equal to the salary of the President of the Court of Accounts. This member also has additional labour rights. This member of the Council bears liability for the correctness of the estimates made by the Council to the Parliament. The individual moral responsibility of the members does not allow them to be dismissed, rather to leave their position on deliberate decision.

The central budget, as not an everyday financial plan; it has always been in the focus of the public attention. The state budget is a pillar of the economic order, so it has to go through several filters to get a proper legitimacy. Farkas Heller was born in Budapest in 1877, where he deceased in 1955. Heller started his career at the Budapest Chamber of Commerce and Industry. In 1902, he got hired in the Ministry of Agriculture. From 1907, a lecturer of commerce and industrial policy at the Budapest University of Engineering, he became a professor in 1914. He was the substitute president of the Hungarian Society of Economy, the president of the Hungarian Society of Social Sciences, and also a member of the Hungarian Academy of Sciences (i.e. of the HAS). Professor Farkas Heller put down in his book on *Finances (Pénzügytan)* in 1921: „If we speak about a real parliamentarism, the budget cannot be negated, since the ministry is forced to leave long before, if having lost confidence of the Parliament.” („Igazi parlamentarismus mellett a költségvetés megtagadására nem is kerülhet sor, mert a ministerium már sokkal korábban kénytelen elhagyni helyét, ha az országgyűlés bizalmát elvesztette.”) (Heller, p. 259.) I feel it important to mention that Professor Heller was a great follower of Keynes, as it can be picked out in the above quoted text. And back to now: the Hungarian Prime Minister declared the voting on the State Budget 2009 to be a voting on confidence. The facts speak for themselves, even in politics.

According to Subsection (4) of Section 9 of the Act No. LXXV of 2008, those individuals may become members of the Budget Council who possess a special diploma in the field and outstanding practical and theoretical professional skills, furthermore at least five years of experience as a leader. The members of the Council are elected for nine years. As regards the priorities of the Budget Council, the Council is impartial and stands above the political parties. Members may only be reelected if they had been members for

less than three years before the termination of the Council's mandate. Age limit: seventy years.

Several professions may be involved: financial economist, statistical economist, stock exchange and banking lawyer, tax lawyer, mathematician, etc.

György Kopits, president of the Budget Council, received the prize named after Farkas Heller in 2004. He is an economist, born in Budapest in 1943, educated in Switzerland, as well as in the United States of America. From 1969, he worked for the Ministry of Finances of the USA, from 1975, for the International Monetary Fund, and, from 2004, for the Monetary Council of the National Bank of Hungary. Ádám Török, born in 1952, is a member of the Budget Council and a professor of economics, also the president of the Division of Law and Economics of the Hungarian Academy of Sciences. Gábor Oblath, born in 1952, is a professor of economics at the Corvinus University of Budapest, and a specialist of macroeconomics and economic policy. Both Kopits and Oblath resigned their membership in the Monetary Council of the National Bank of Hungary in order to prevent incompatibility. The Parliament elected the first members of the Budget Council on February 16th, 2009 almost unanimously. (That is only one Member of the Parliament abstained from beans).

III. *Extra legem intra iurem*

As the following quotation shows us, this study deals with new-old phenomena. Zoltán Magyary was born in the town of Tata in 1888, and passed away in the town of Héreg in 1945. He started his professional career in the Ministry of Culture in 1910. He became a lecturer, then a professor of public and administrative law at the Pázmány Péter University of Budapest. A founder of the Hungarian Institute of Administrative Sciences, he was renowned in Hungary and abroad alike. Professor Zoltán Magyary wrote in his monography, *The Budget Law of Hungary (A magyar állami költségvetés joga)*, published in 1923: „The state needs some financial assets, so if we consider the right to negate the budget as a legal tool, and not just a political one, it ends up in the desorganisation of the state, in the breaking of the continuity of state functions; so the aim (i.e. the state) would thus be sacrificed for the means (i.e. the Parliament). In contrast, the political negation of the budget would deprive not the whole state but only a concrete Government of the financial assets.” („Az államnak fennmaradásához nélkülözhetetlenül szüksége van bizonyos szükségleteinek kielégítésére, és így azok ellátásához szükséges anyagi eszközökre,

így ha a költségvetés megtagadásának jogát nemcsak mint politikai, hanem mint jogi lehetőséget fogjuk fel, az egyértelműen az állam dezorganizálásával, az állami funkciók folytonosságának megszakításával, a célnak (az államnak) az eszközért (parlament), az egésznek a részért való feláldozásával jár. Míg politikai eszköz gyanánt a költségvetés megtagadása az anyagi eszközöknek nem az államtól, hanem csak egy kormánytól való megtagadását jelenti.”) (Magyar, p. 192.)

According to Hungary’s Act on the Administration of Public Revenue, if the Act on the National Budget had not been passed by the Parliament as latest as January 1st of the concerned budgetary year, and no Act had been passed on the interim economy, or this latter one is not in force any more, the Government is authorized to act up to the previous budget rules. Thus the Government is *extra legem*, but, according to the Act No. XXXVIII of 1992, still *intra iurem*. An interim lack of parliamentary legitimacy should not lead to a situation without any law, since it would hurt the interest relating to national economy.

Politics and law are in close relationship. In weaker democracies, politics usually overwhelm the rule of law, and those political systems are doomed to fail. In countries like today’s Hungary, politics does not corrupt the laws. Politicians are obliged to strictly abide by law, and no political institution has the possibility to subject Hungary’s law-based economy to private interests. Politicians have their sphere of authority to act upon the international norms and national rules to be found in both economically and socially developed countries; and these norms are conceived and prescribed in a way not allowing politics to sweep aside law. Finally, we must declare that Hungary is one of the lands of the *rule of law*, in the human rights meaning of this expression.

IV. Expectations

The serving state makes a web of legal protection for the citizens and for the private-public existential relations of the inhabitants of Hungary from the fabric of law and justice. It is anyway a positive deed, as the directing state power has been asking for the authorisation of people since only a few centuries. It is a major step after thousands of years of darkness.

Citizens become consumers, starting from police affairs, through data protection, up to the sphere of commerce. Their needs are respected more than before. The citizen (better to say, the inhabitant), as a consumer, enjoys an extra protection from the professionals. The *individuum* thus obtains new traits. The rule of law is step by step transformed and constitu-

tionalised. In a society made of consumers, the basic rights of the consumers determine the tendencies of legal evolution. Everything becomes more human, and all that seems to act in synergy with postmaterialism. Today’s people wish to touch and possess everything what is intangible, even if it is the state budget or something else that, up to now, has been kept as a secret for the everyday’s human being.

The poetical achievements are materialised by royalties and art prizes; „knowing how” is translated into money; keeping the air clear is consistent not only with ecological profit; and nonprofit organisations make social profit expressed by banknotes. The budget has visible winners and losers, let it be the budget of the country, that of a municipality or that of an economic organisation. And so on, and so forth... Not only citizens become consumers, but public law is also under extension, and gets enriched with private law tools. Nowadays, we assist to the settlement of private relations by public law, and this happens not by means of a total state, but by means of the rule of law. Arthur Schopenhauer wrote in his „The World as Will and Representation” („Die Welt als Wille und Vorstellung”), in 1818: „Unjustice in individual cases may be comfortable, however, it simultaneously correlates with the suffering of the others. The reason quit the individual who had beared it, and, liberated for a moment, the reason saw that the suffering was much greater than the feeling of comfort of the counterpart. As everything was bound by chance, everybody was afraid of much more suffering than comfort. (...) *Law or state contract* is found out by egoism having given up its narrowness, and it undergoes a gradual perfectualisation.” (Schopenhauer, p. 413.)

Expectations towards the Budget Council sometimes certainly pass over the level of realities. Each and every functioneer of public life expresses his or her pretensions. Similarly to larger economic organisations, even families, as economic households directed by their own family budgets, also express expectations towards this institution established at their cost (i.e. at their taxes). Section (3) of Article 16 of the Universal Declaration of Human Rights says: „The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.” (See Article 15 of the Hungarian Constitution.) Section 578/G of the Hungarian Civil Code defines family as an economic unit. A family is a hotbed for survival of empirically founded traditions. Naturally, a laic view tends to omit many important professional agents, although, it counts with emotionally conducted factors which can, but too often, overwrite professional aspects in practice. The formation of a laic view is influenced by historical reminiscences, emotional-

ised world outlook, passing scepticism, momentary euphoria, personal and mass mood, feeling of satisfaction and by other feelings and emotions. Whereas, a professional view may be directed by a holistic outlook, positive or negative professional preferences, abiding by the professional rules, precision, scientific approach, macro- and microeconomic calculations and measurements. This is an ancient dualism that can be traced back to the 1st Book of Kings (12,18): „Then king Rehoboam sent Adoram, who was over the tribute; and all Israel stoned him with stones, that he died. Therefore king Rehoboam made speed to enter his chariot, to flee to Jerusalem.” People may have different opinions of the public finance, and, at times, they refuse to pay tax. Mainly, when they qualify the tax collector as a *persona non grata*.

The Budget Council should be: professional, politically neutral, cheap, profitable (i.e. the Council is supposed to produce results), scientific, but easy to understand, conceptive and calculable, initiative and acceptive, consequent as for its practice, financially influative, favouring professionalism, rather than appearances, controlling and controlled, press-friendly, but avoiding publicity, directed and represented by one person, although acting as a college, prestigious, respectful, nevertheless, freely criticisable, innovative and collision avoiding. This is not an exhaustive taxation; expectations might be further modified. Some of the above-mentioned expectations are in contrast with each other, although, they can be balanced by a proper operation. Expectations are always more or less idealistic.

Trends and ways should be determined, first of all, by the social participants who are directly touched by the central budget and by those who affect the central budget. Of course, they do not have a legal right to do so, but politically, morally (etc.), they might have a voice. According to Section 2 of the Act No. II of 1986 (Act on Press), and, according to Subsection (3) of Section 8 of the Act No. I of 1996 (Act on Radio and Television), the public is to be informed about the functioning of the Budget Council. The functioning of the Council will certainly be mediatised. According to Paragraph b) of Subsection (2) of Section 29 of the Act on Radio and Television, the news service must be „impartial, balanced and factual”, however, they also give background explanations, thus influencing the work of the Budget Council.

After the so-called „green revolution”, it is natural that climate change and other environmental effects are to be expressed in numbers. The main stream is numerising everything, so as to make easier the calculation of the budget.

The Act No. LXXV of 2008 seems to connect ecological and economic aspects in the field of the

central budget policy. To tell the truth, ubiquity of the spirit of environmental protection is today a need and must in legislation. In fact, the protection of the environment is to be found both in the central budget and in local budgets alike. Economy and ecology are coercitive factors. Sparing and economising is not only a financial activity – it is also implied in „green thinking”. „Green money” means: the sum turned to environmental protection, a sum spared by protecting the environment. „Green money” shows up even in the smallest budgets of our society. The consumers’ green activity is expressed by purchasing recycled products, products with a deposit on them to be refunded, services marked by EMAS (i.e. Environmental Management and Auditing System), etc. The greener and cheaper services and products lessen the daily expenses of the households. This is true at higher levels of the society too, as for economic organisations, municipal or state activities. The trend of connecting economy and ecology in the central budget can be detected even in the microsystems of the families.

It is important that the environmental protection is not a passion of the few, but concomitant with the activities of the society’s majority, aiming that environment-consciousness could be exactly measured and that it could be generally accepted. The national ecological footprint, as well as the environment-consciousness are to be represented in the budget law, and especially in the planning of the budget.

Environmentalist expectations from the Budget Council are rooted in the fabric of deep ecology. The construction of a national budget should be preceded by a tidy analysis of the social web and that of its effect on nature and environment. There is a close correlation between the civilisational environment and the natural environment. Natural resources may be extinguished when mankind does not pay attention to preserve these resources. We should see that we do not own but simply make use of the natural resources, and that our descendents will also have the right to them. So we must give up some of our selfishness, and not consume up the natural heritage of the following generations. All these sound a bit like moralising, however, these are the mere facts, and these facts are to be taken into account when planning the national budget. An accentuated aim of the environmentalist thinkers is to attain a sustainable development, but there are radicalist green thinkers who wish to go much further. Naturally, radicalism is a kind of utopism, so we ought to stay rather in the realm of an ethical reality. Eventually, green thinking is welcome in the Budget Council, as well as in national planning and programming.

V. Payback of the Expenses

Expenses must be payed back – it is a basic principle of any activities where investments have been made. The Budget Council has been brought about in order to a better functioning of Hungary's social market economy. Not exclusively the people of Hungary, but also the international community look forward to better achievements. The invested time, money and confidence have to be payed back. Of course, mainly not in money transferred directly to the everyday citizens' bank accounts, but in a properly maintained cashflow. Payback is not supposed to be immediate. Patience on the side of the voters (citizens and inhabitants) is required by the state. Thinking in longer periods of time is inherent in a country's financial planning. On the other side, the governing and the legislating organs are pushed to show us quick results. These two aspects might balance the *commodum publicum* and the *commodum privatum*. Plato wrote in his *Laws*: „The work of the legislator, just like a painting, is never ended; the chance to perfectualise it only exists when there will be certain members of the forthcoming generations who will also be able to implement this work.” (Plato, p. 544.) Visibly, the platonic legislators are not individualists. The legislators' collective work can form and transform our society. It is true, though the man of today might tell that he is not interested in the future of his homeland. In such a case, the platonic idealism would fall down.

The Budget Council is answerable to the Parliament. The Council has to count with hardly measurable data relating to climate change, world economy, private sector, population, demographic changes, etc., and this might make the Council's work even harder. New possibilities emerge to remake the budget; new perspectives open to reform the state market economy, and also to restructure the public administration on a financial basis.

From the aspect of national economy, it would be a significant result if, helped by the professionalism of the Budget Council, the national economy could leave the role of a „problem child”. It would also be relevant to come through the interim period of „stardom” as soon as possible, and to reach a final stability. For all these purposes, reasonable and foreseeable outcomes are to be defined, along with proper ways of solution.

The Budget Council is answerable solely to the Parliament, whilst the auditing of the Council's activities is carried out by a whole country. A visible payback of the invested tax money is supposed to be mirrored by this audit. A social audit has something

in common with an economic audit, since both of them aim at a transparent and legal operation. In a social audit, besides others, difficultly traceable socio-psychological and other hardly materialisable factors are to be taken into account, whereas, in an economic audit, only precisely measurable facts are inspected. The social audit of the Budget Council is a must, and, as for the budget, an economic audit is also to be accomplished.

Anyway, the Hungarian history of politology has been enriched by the institution of the Budget Council, and a new chapter opened in the theoretical science of budget law. Perhaps the Council will once be mentioned as the predecessor of a public organ with a broader sphere of authority. Maybe other organisations, led according to financial plans, will also be accompanied by similar budget councils, with a micro-authority and a micro-competence: municipal budget councils, councils of financial planning, etc.

Summary

In 2008, the IMF, together with the World Bank and the European Union, reached an agreement with Hungary on assuring a credit of 25.1 billion dollars for Hungary in exchange of a stricter budgetary policy. The establishment of the Budget Council was one of those criteria of creating a stricter budgetary policy.

For good reasons, I allowed myself a philosophical experiment. And who else could accomplish such an experiment, if not a theoretician? Experimenting can be dangerous, even if it happens in mind, and not in retorts. *Res publica non plus iuris habet, quam ipsa creat*, says the modified axiom of Ulpian in the universal *espace-temps*. (See *Digesta Iustiniani* 50.17.54.) I.e. the republic has no more law than what herself creates. Law is made by humans and for humans, so it can be useful only when adjusted to their needs. Some law is received ready-made, but every community has or should have the opportunity to transform it for its own purposes. Law, made by a creator-man, has appeared at a relatively developed period of human life, thus reflecting the human evolution.

At the table of law, there is no place for self-service. The legislator, the government and the jurisdiction portion out rights and duties in the kitchen of law. This is true for public and private law alike, even if sometimes unproportionally. The nation exercises her power mostly indirectly, through her representatives. Every advanced code on basic law constitutionalises the principle of people's sovereignty. There is no public life without politics, and there is no public law without public life, furthermore, society and

state cannot form a community without public law. Every point of the social web may be connected to each other, and they are usually connected, indeed. These relations point at the place of Hungary on the geopolitical map. Public and private spheres are equally important, though not acting in the same way. A precise tool of measurement is needed to decide the true significance of those two spheres, and to be able to calculate with them. In today's Hungary, having a private sphere is not a prerogative anymore. (See *maszek* = *magánszektor*).

The above enumerated expectations towards the Budget Council are realistic, though there still have to be invested: money, capital of confidence, professional skills and, particularly, social solidarity. Without these factors, no expectations could come true. A social cooperation is necessitated. Those entitled by public law need a mass of those truly considering themselves obliged and behaving as obliged. The *modus* of our society may vary, but the system of institutions should be long-lasting.

Explicit norms, like the Act No. LXXV of 2008, transform the peak of the iceberg of implicit norms into explicit ones. All that up to the present legal semantics and according to the symbolics of historical „now”. So when we distanciate ourselves from the present of the explicit norms, the law of past becomes less understandable from the aspect of the new present. The linkage between past and present laws is the mass of implicit norms. Etiology of the functioning, the successes and the failures of the past centuries can be understood by detecting, describing and explaining those implicit norms. Only in this way, our new-born institution might be regarded, commencing from the past and retrospectively the present from the future.

The Budget Council is one of the legal institutions recently introduced into Hungary's political system. Criticism and questions must accompany the existence of any legal institutions, especially that of a socially highly valuable and powerful legal entity. Legal entities are normally conducted by natural persons. Both the social and the political behaviour of these natural persons determine Hungary's image broadcast within and over the borders of our country. Therefore, it was complicated to find the proper persons for this three-member *collegium*. Practice demonstrates the correctness of theory. Operating the Budget Council requires a deep knowledge of

Hungary's borders and limits, that of the limits of Hungary's economic capacity and socio-political tolerance. On the whole, the Council means more than the three members of it. The individual knowledge of the members is cumulated, and this cumulation furnishes something special and unique, something more than „three times one”. We have expectations, and reality might bring us even more than expected.

As we could see in the quoted passages of the late authors, budget has always been a central element of the political systems. Therefore, it was a great moment in history when larger masses of poor people obtained access to detailed information about the methods how they were governed, and the preferences implied in the state budget. Informing the society was a first step; giving people votes and voices in shaping their national budget was a second step; then a professional control of the civil society was the last step leading to a true and effective democracy.

The importance of the existence of laws may be questioned. Do we really need laws? If yes, what kind of laws could be satisfactory? If not, how could we live without those crutches? We have not yet arrived at a level of social development where our community could subsist in a rightful but lawless manner. Until we shall not be mature enough to decide on our problems without selfishness, the mankind will not be able to sustain itself, unless backed by the common knowledge manifested in laws. Questions and answers can be numerous, though only one answer fits properly to every single question. We have not found all the answers to all our questions yet. Moreover, we have not yet asked all the relevant questions that should be asked for a better understanding of our legally (i.e. by law) directed individualism and collectivism. There is still a lot to do, a lot of phenomena to be examined. Our understanding is, of course, limited. Limited by the nature that we tend to subjugate. Is not it contradictory?

Bibliography

- Heller, Farkas: *Finances (Pénzügytan)*. Németh József Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1921. p. 259.
- Magyary, Zoltán: *The Budget Law of Hungary (A magyar állami költségvetési joga)*. Studium, Budapest 1923. p. 192.
- Plato: *Laws*. Atlantisz, Budapest 2008. pp. 336-337., p. 544.
- Schopenhauer, Arthur: *The World as Will and Representation (Die Welt als Wille und Vorstellung)*. Osiris, Budapest 2002. p. 413.

Samu Mihály
egyetemi tanár
ELTE ÁJK

A magyar alkotmányozás új útja

I.

1. A magyar közélet egyik alapvető problémája az alkotmányos rendezetlenség. Lényegében ingatag, bizonytalan az alkotmányos rendünk, jogállamiságunk. A különböző életviszonyok terén – konkrétan: a hatalmi, politikai, szociális, gazdasági, kulturális kapcsolatokban – hiányzik a rendezettség, a társadalmi irányítás szilárdsága, valamint a társadalmi változásokhoz való szakszerű alkalmazkodás lehetősége. Emiatt elemi társadalmi szükséglet a szilárd és rugalmas irányítási-szabályozási rend kiépítése – a jelenlegi alkotmányozás meghaladására, új megoldás meghatározása révén.

A társadalmi-történelmi fejlődésből kitűnik, hogy a társadalom irányításának alkotmányos működése a közéleti kulturáltságtól és a hatalmi elit pozitív vagy negatív szerepétől függ. Szembeszökő tény, hogy a társadalmi elit sok esetben nem reagál az alkotmányos rend fogyatékoságaira és változtatási-korszerűsítési szükségleteire – önértékei, vagy alkalmatlansága (impotenciája) miatt. Ilyen helyzetben társadalmi feszültségek, válságok (vagy forradalmi ütközések) jelentkeznek a hatalmi-politikai elittel szemben. A közéleti ellentmondásokat a hatalmi eliten belül (demokráciában) általában az ellenzék tárja föl és jelzi; ez a szerepe azonban a demokratikus szabályok sérelmével háttérbe szorítható az antideokratikus (vagy retrográd) politikai tényezők által. Ha a hatalmi elit képtelen a közélet alkotmányos szükségleteinek föltárására és megoldására, akkor bekövetkezhet a társadalmi rend fölbomlása, vagyis a káosz. (Ennek korábban az volt a következménye, hogy valamely állam vagy nemzet letűnt a történelem színpadáról.)

A modern társadalmakban a közéleti irányítás, a társadalmi együttélés zavarai és a közösségi együttműködés rendezetlensége miatt (a káosz elkerülése végett) szükségletként vetődik föl a szellemi elit, a felelős értelmiségi és a hatalmi szerveződések föllépése a közéleti hiányok és gondok föltárásával, valamint követelmények jelzésével és megoldásával kapcsolatban. Az értelmiséggel szembeni elvárást közírók és írástudók felelősségüként határozzák meg, a közéleti

ellentmondások föltáratlanságát és szellemi-irodalmi megfogalmazásának elmulasztását pedig az írástudók árulásának minősítik. Az írástudók e felelőssége persze diktatórikus viszonyok között kevésbé kerül felszínre, mivel az értelmiség kritikai-közéleti szerepét elfojtják, sőt föllépésüket, véleményüket akadályozzák, illetve üldözik is.

Demokratikus körülmények között az igazi (nem pedig talpnyaló-, komprádor-, szolgaszellemű) értelmiségiektől elvárható az aktivitás a közéleti gondok föltárásával és alkotmányos megoldásuk jelzésével és követelésével kapcsolatban. Ezzel párosul – elemi erőként – a közvetlen demokratikus fórumok, a civil szervezetek buzgalma, a változtatások követelése a közjó érdekében.

2. A jelenlegi magyar közgondolkodásban és a közbeszédben az előbbi elvárás még nem tudatosodott a felelős értelmiség föllépésének szükségességéig. Az uralkodó közszemlélet a közélet alkotmányos működésével kapcsolatos gondokat figyelmen kívül hagyja; jelentéktelennek minősíti. Vitathatatlan tételként hangsúlyozzák, hogy nincsen alkotmányozási szükségesség, sőt nem is időszerű ezzel foglalkozni (ezt nyilatkozzák a pártérdekű vélekedők és némely alkotmánybírák is). Ez a megközelítés (pártpropaganda által támogatva) evidenciának tekinti – kritikátlanul –, hogy az alkotmányozás a parlament 2/3-os jogosultsága és a parlamenti pártok megegyezésén nyugszik. Ez közmegegyezővé vált. A közvélekedésben, a tömegkommunikációban föl sem vetődik, hogy a demokratikus elveket sérti, ha az alkotmányozás leszűkül a parlament tevékenységére. Így nem tudatosodik az *alkotmányozó hatalom* elkülönülésének szükségessége és jelentősége.

Az alkotmányozással kapcsolatos uralkodó fölfogás bírálata értelmiségi körökben nem vált közéleti témává. (Csupán némely alkotmányjogi íráásokban és publicisztikai megjegyzésekben található kritika és az alkotmányos rend ellentmondásainak halvány, bátoratlan jelzése.) – Erre tekintettel még inkább a felelős értelmiség kötelezettsége a társadalom alkotmányos rendjének problémáit, fogyatékoságait jelezni. Így előtérbe állítandó az alkotmányozó hatalom elkülönülésének és szerepének tisztázása és tudatosítása.

Szem előtt tartandó, hogy a szovjet típusú rendszerek (proletárdiktatúrák) mellőzték az alkotmányozó hatalmat és az alkotmányosság követelményeit, s ez megnyilvánult a sztálini és a Rákosi-féle alkotmányban is. A szovjet típusú rendszerek bukása után viszont nem került felszínre az alkotmányozó hatalom szükségessége; a rendszerváltás kezdetén elvárassá vált a sztálini alkotmány modelljének meghaladása. Ám a népi alkotmányozás szükségességét a rendszerváltó pártok kompromisszuma elvete. A későbbi alkotmányozás viszont elakadt a népi részvétel

hiánya, a kormányzati pártok hozzáállása, önzése és a parlament alkotmányozást kisajátító szerepe miatt.

Az előzőekből következően a jelenlegi magyar alkotmányos rend (a demokratikus alkotmányos törekvések elakadása miatt) következetlen és szertetlen lett. – A közélet e demokratikus deficitje egyébként abból következik, hogy a szovjet típusú alkotmányos keretek továbbélése állapítható meg, vagyis a parlament túlsúlya jelentkezik a közéletben (a közvetlen demokrácia alapvető intézményei pedig eshetőlegeseek, mellékesek). A parlament, alkotmányozást kisajátító szerepe biztosítja azt, hogy a kormányzati-politikai elit az alkotmányos rend további fejlesztését mellőzte. Ezzel magyarázható, hogy a sztálini alkotmányt ideiglenesen módosító 1989. és 1990. évi törvények (újabb módosításokkal) a politikai hatalom legitimitásának igazolására szolgálnak az alkotmányozó hatalom közvetlen demokráciára épülő követelményével szemben.

Az 1989-ben elfogadott alkotmány módosítás bár kinyilvánítja annak ideiglenes jellegét, ennek ellenére érzékelhető: a kormányzati-politikai elit célja az, hogy az ideiglenes alkotmányt véglegesítse az alkotmánybíróság határozataira tekintettel (kiemelve az alkotmánybíróság határozatainak alkotmányt fejlesztő jellegét; vagyis ezek alkotmányozó jelentőségüket ismerik el.) Az AB határozatainak ilyen fölfogása kifogásolható, mert e bíróság nem rendelkezik alkotmányozó jogosultsággal; hatáskörébe az alkotmány értelmezése és védelme tartozik. (Megjegyzendő: némely alkotmányjogi elemzések kritikailag utalnak arra, hogy az alkotmánybíróság döntései jogalkotásnak minősülnek és arra is következtetnek, hogy az AB a második kamara szerepét tölti be.)

A jelenlegi alkotmányos rendet illetően megállapítható: a népszuverenitás sérül, mivel mellőzött a közvetlen demokratikus intézmények alkotmányozó szerepe. Így az alkotmányozás (parlament által kisajátítva) politikai-pártszerveződésre épül és a közérdekek helyett a pártérdekek túlsúlyba kerülését lehetővé teszi. Emiatt az alapvető szociális, gazdasági, kulturális szükségletek kiépítésének alkotmányos megoldása háttérbe szorul.

A demokratikus alkotmányos rend további problémája a kormányzat döntő szerepe a törvényhozásban, valamint a törvényhozás alkotmányos ellenőrzésének és korrekciójának következetlensége és bizonytalansága. Ez a felfogás nyilvánul meg az Alkotmánybíróság korábbi állásfoglalásában, miszerint a közvetlen demokrácia – kiegészítő jellegű (a politikai közgondolkodás pedig ezt a népszavazásra szűkíti). Emellett mutatható ki az állampolgári jogok részvételével, a civilszervek közéleti aktivitásával kapcsolatos fogyatékoság (vagyis a részvételi demokrácia fejletlensége).

Az alkotmányozás legfőbb problémája, hogy a magyar (közéleti és politikai) közgondolkodásban figyelmen kívül marad az alkotmányozó hatalom önállósága (külön kategóriája), s ennek közvetlen demokráciához kötődése. Ennek elkülönülése azért sem tudatosodik, mert azt a mai uralkodó közgondolkodás a törvényhozó hatalommal azonosítja. A közgondolkodásban azt sem kifogásolják, hogy a törvényhozás kisajátítja az alkotmányozást. Emiatt a demokratikus alkotmányos rend követelményeinek tisztázatlansága, átgondolatlansága, szabályozásának csököttsége állapítható meg, s e helyzet meghaladása mellőzhető.

3. Az alkotmányosság helyzetének elemzése révén fölvetődik a történelmi előzmények és az alkotmányos értékek figyelembevételének szükségessége. E vonatkozásban kiindulópont elvi megközelítés alapján:

a) történelmi alkotmányunk tételeinek-értékeinek fölidézése, fölfrissítése és hangsúlyozott figyelembevétele a modern viszonyokra tekintettel; továbbá

b) a proletárdiktatúra 1956. évi bukása után megfogalmazott demokratikus törekvések kísérleteinek tudatosítása és alkotmányos rendbe építése a történelmi változás igényeinek megfelelően; valamint

c) az 1989–1990. évi alkotmányos fordulat fogyatékoságainak elismerése és modern demokratikus alkotmányozás értékeit alkalmazó koncepció kimunkálása.

Az alkotmányozás fejlesztése szempontjából alapul szolgál a magyar történelmi alkotmány értékeinek és közjogi intézményeinek tudatos fölfrissítése, a modern alkotmányos viszonyokra alkalmazása. – Ennek bővebb elemzésétől eltekintünk, mert legutóbb az előbbiekkal kapcsolatos követelményeket három tanulmány megfogalmazta, összegezte (Kocsis István, Tóth Zoltán József és Zétényi Zsolt) a Magyar Nemzetstratégia című kötetben (Bp. 2008. Magyar Konzervatív Alapítvány és Püski Kiadó). E fejtegetések bizonyos sűrítéseként kiemelendő Zétényi Zsolt 16 pontba foglalt alkotmányos víziója és átgondolandó tételezése. Ezen elemzések mellett szükséges az alkotmányjogi irodalom újabb eredményeinek, rejtett bírálatainak és javaslatainak előtérbe állítása, köztudomássá tétele.

A mai probléma megoldásnak át nem gondolt, meg nem vitatott kérdése az 1956-os forradalom folyamatában jelentkező törekvések megvizsgálása és a tervezett fejlődési irány (trend) hasznosítása. A történészek elemzik az 1956-os forradalom történéseit a proletárdiktatúra elvetésével kapcsolatban. A forradalom demokratikus alkotmányos törekvései viszont a mai közgondolkodásban figyelmen kívül maradnak, csupán közhelyszerűen a többpártrendszer visszaállítását hangsúlyozzák, az alkotmányos

kísérletek viszont elfelejtődnek. Ennek ellensúlyozása érdekében elemzendő a forradalom egyik államminiszterének, Bibó Istvánnak alkotmányozásra vonatkozó javaslata.

Bibó István elképzelése a forradalom folyamatában az alkotmányos rend biztosítására a következő volt: az általános választások megtörténte előtt alkotmányozó gyűlés állhat össze (a forradalmi bizottságokból és tanácsokból); ez a magyar demokrácia társadalmi és alkotmányjogi elveit „alkotmánytörvény hatályával megszabja, majd esetleg államfőt választ és választójogi törvényt alkot” (Bibó István: Válogatott tanulmányok 4. kötet, Magvető, Budapest 1990. 175. o.). Alkotmányos jelentőségű Bibói fölfogásnak tekinthető a következő is: „a kisajátított nagyüzemeket bürokratikus állami tulajdonból munkásközösségi tulajdonná kell tenni” (151. o.). Ez az elképzelés jelzés volt az akkori helyzetben a népszuverenitás érvényesítésére irányuló szándék-ként a proletárdiktatúra rendszerével szemben. (S ezzel történhetett volna a forradalom vívmányainak stabilizálása és a demokratikus-alkotmányos rend kiépítése, megszilárdítása.) Jelenlegi helyzetünkre tekintettel meggondolandó a Bibó István-i föltevés, hogy az alkotmányozó gyűlést az általános választások előtt kellene tartani.

A magyar rendszerváltás egyik mulasztásának tekinthető, hogy e Bibó István-i tervet és más alkotmányozó javaslatok fölfrissítése, koncepcióba foglalása elmaradt. Főleg az alkotmányozó gyűlés gondolatának elvetése kifogásolható. A mai társadalomelmélet hivatása éppen az, hogy a nemzetközi hatalmi viszonyok által megakadályozott (és a Szovjetunió által levert forradalmi) törekvéseket földézzze, és távlatokra tekintettel aktualizálja és hasznosítsa. Külön erőfeszítést igényel az alkotmányozásra irányuló más forradalmi törekvések föltárása is és a közéleti problémák közé emelése – elvi-szakmai továbbgondolással. – Ehhez kapcsolható a nemzetközi alkotmányozási trendek figyelembevétele.

Az alkotmányozás mai problémáinak megismerése végett mellőzhetetlen az 1989–1990. évi alkotmánymódosítás fogyatékoságainak elemzése. Ismeretes, hogy az alkotmányosság alapjaként az 1949. évi XX. tv. szerepel – alapvetően átdolgozott formában – ideiglenes alkotmányként („hazánk új alkotmányának elfogadásáig”). Tény az, hogy a proletárdiktatúrából a demokráciába való átmenet formailag fönntartotta a régi alkotmányt, nem új alkotmány létesítésével kezdte (és fejezte ki) a demokratikus átalakulást; amiképp ez több volt szocialista államban történt. Ez a helyzet azzal magyarázható, hogy a korábbi uralkodó párt és az újabb politikai erők (a föléledő régi pártok és új pártkezdeményezések) kompromisszuma kerekasztal-tárgyalásokon

született – nem népi részvétellel. Az alkotmányozás elvégzésére vonatkozó alkotmányozó gyűlés javaslatát elvetették; így a demokratikus, nemzetközileg elfogadott alkotmányos értékek figyelembevétele és a magyar történelmi alkotmány értékeinek följújtása nem következett be.

Az előző fogyatékoságok tudatosítása elmaradt és a továbbiakban az alkotmányos problémák kezelése a „láthatatlan alkotmányra” hivatkozással történt. Az alkotmánybíróság elsősorban a kormányzat törekvéseinek alkotmányosságával foglalkozott. Lényegében a közvetlen demokrácia fórumaival szemben a végrehajtó hatalom erősítése következett be parlamenti-alkotmányozási segédlettel.

II.

1. A magyar alkotmányozás új útjának szükségessége az előző problémák miatt vetődik föl. Kérdés persze: mi okozta, hogy a magyar történelmi alkotmányos értékek fölfrissítése és követése elkerülte az alkotmányozást végzők figyelmét; mivel magyarázható az 1956-os forradalmi törekvések elfelejtése, figyelmen kívül hagyása. És minek tudható be az 1989–1990-ben ideiglenesnek minősített alkotmányozás fogyatékoságainak megőrzése és az új alkotmány létesítésével kapcsolatos buzgalom elmaradása (vagyis a következtelen alkotmányos rend elfogadása, véglegessé minősítése)? És az alkotmányozás későbbi kísérletében az 1990-es években miért nem sikerült szakszerű alkotmányos rendet teremteni? Válaszként több ok állapítható meg. Ezek közül kiemelhető két lényeges tényező: az egyik a politikai elit önérdekeinek védelme, a másik az értelmiség és a civil szervek tájékozatlansága és fölkészületlensége az alkotmányos problémák kezelésével kapcsolatban.

Az előzőekből már kitűnt, hogy alkotmányos rendünk csökkent állapotban van, amelynek alapvető oka, hogy a közéleti tevékenységet és közgondolkodást uralja néhány alkotmányosságra vonatkozó tévhit, emellett az alkotmányos mulasztások figyelmen kívül maradnak. A kormányzó pártok nem igyekeznek az alkotmányosság fejlesztésére, az ellentmondások megoldására. Az előzőekből következik, hogy az alkotmányosság demokratikus szükségleteinek kielégítése a pártok megegyezése alapján gyakorlatilag kivihetetlen.

Egyébként is hangsúlyozandó: az alkotmányozásban elvileg nem helyeselhető a pártok döntő szerepe (s az sem, hogy a parlamentben pártérdekű és kormányzati célú alkotmánymódosítgatás zajlik). A társadalmi-közéleti szabályozatlanság tapasztalataiból és ellentmondásaiból viszont az következik, hogy szükségessé vált az alkotmányozás fejlesztésének elvi

alapokra helyezése – a népszuverenitás intézményesítése végett. Az alkotmányozás szükségletének és elvi megalapozásának föl- és elismerése révén hangsúlyozandó, hogy ennek kielégítése az alkotmányozó hatalom dolga a közvetlen demokratikus fórumok és értelmiségi közösségek kezdeményezése alapján.

A jelenlegi magyar alkotmányos rendezetlenség kapcsán a demokratikus, nemzeti elkötelezettségű értelmiség jelentékeny része arra a fölismerésre jutott, hogy a magyar közélet alapvető ellentmondásainak föloldása az átfogó társadalomirányítás alkotmányos kereteinek kiépítése, rendezése alapján valósítható meg a népszuverenitás alapján. Ez megköveteli a jelenlegi fogyatékos alkotmányozási gyakorlat (megaladását és) népi bázisra helyezését. Elemi elvárás a közéletben kibontakozó hatalmi-politikai tényezők alkotmányozásra irányuló törekvéseinek tudatosítása, összefogása (egy irányba terelése), megszervezése. Végül is: alkotmányozó hatalommá szerveződés szükséges. Ennek módja az értelmiségi, a hitéleti és a civil szervek alkotmányozó szerepének érvényesítése (esetleg bizonyos pártok egyetértésével, támogatásával). Tekintettel arra, hogy a jelzett szükséglet megvalósítása spontán módon nem következik be, emiatt aktív előkészítő tevékenység kívánatos. Ily módon lehet elérni azt a célt, hogy a legfőbb alkotmányos értékek ismertetése-tudatosítása révén megszervezhető az alkotmányozó hatalom gyakorlása. (Ernek konkretizálásaként történhet az alkotmányozó gyűlés összehívása és vitái alapján a népszavazás.)

2. Az alkotmányozás problémáinak megoldása végett tehát közéleti tisztázásra, elhatározásra, meggyőződésre, erőfeszítésre, előkészítésre, szervezésre van szükség. A népszuverenitás és a közvetlen demokrácia alapján végzendő alkotmányozás, vagyis az alkotmányozó hatalom elkülönülését valló klaszrikusok tanítása – a demokratikus közgondolkodásban és az alkotmányelméletben általánosan ismert és elfogadott fölfogás. Az alkotmányozó hatalom jelzett gyakorlásával kapcsolatban mégis várható az alkotmányozásra irányuló kezdeményezés legitimitásának kétségbe vonása s e tevékenység ellenzése a bevett tévhitre hivatkozással (mondván: az alkotmányozás a parlament, s ebben a képviselők és a parlamenti pártok dolga). Szükséges tudatosítani: a polgári demokráciák az alkotmányozó hatalom gyakorlását (népszuverenitás alapján) a közvetlen demokrácia hatáskörébe sorolják. Erre tekintettel az alkotmányozás előkészítésére irányuló kezdeményezés – a polgári demokrácia értékeként – legitim.

Az alkotmányozás jogosultságának és legitimitásának elismerése és érvényesítése viszont döntően a hatalmi konstellációtól függ és közéleti küzdelmeken nyugszik, vagyis azon múlik, hogy van-e olyan hatalmi tényező, amely az alkotmányosság problémáinak

megoldására tör alkotmányozó tevékenység által. E vonatkozásban a korlátozó tényezők tisztázása, számba vétele szükséges. Figyelembe veendő az alkotmányozást illető tájékozatlanság és közszemlélet, amely előítéletes beidegződésekből áll. A tömegkommunikáció ezeket fölerősíti eszmei-ideológiai-befolyásoló szerepéből következően. Így olyan közmeggyőződés uralja a közgondolkodást (főleg pártérdekeknek megfelelően), amely az alkotmányozási kezdeményezéseket szükségtelennak, komolytalannak minősíti).

Az alkotmányozást ellenző közgondolkodás számbavétele alapján kell végiggondolni, hogy e makacs beidegződés meghaladásának megvannak-e a lehetőségei. Vagyis tisztázni kell az alkotmányosság pozitív irányú fejlesztésének bázisát, az elkötelezett értelmiség fölkészültségét (az alkotmányozásra), a közvélemény pozitív (megoldásra törekvő) irányultságát és a közvetlen demokratikus fórumok hatalmi-politikai erejét – az akadályozó hatalmi tényezőkkel szemben. Az alkotmányozást akadályozó tényezőkkel kapcsolatban két jelentékeny hatalmi tényező emelhető ki. Az egyik némely pártok elkötelezettsége a jelenlegi alkotmány (s ennek véglegesítése) mellett. A másik a tömegkommunikációban terjesztett előítélet (miszerint az alkotmányozás – a pártok dolga) és az ezt erősítő néhány alkotmánybíró hozzáállása.

A pártok alkotmányozást illető ellenkezése nem tűnik szilárdnak és makacsnak (némely pártok egyes képviselői részéről alkotmányozást támogató nyilatkozat is elhangzik). Az alkotmányozást illetően különösen szem előtt tartandó (a közügyek intézésében és) az alkotmányos rend fejlesztésében a tömegkommunikáció ideológiai-hatalmi jelentősége. Ez az alkotmányosság megítélésében és szükségességének tudatosításában döntő tényezőnek is tekinthető. Így az alkotmányozással kapcsolatos pozitív törekvések megvalósulása, sikere a tömegkommunikáción is múlik. Az alkotmányozó hatalom megszerveződéséhez, a közvélemény átalakításához (megnyeréséhez) elemi szükséglet az, hogy köztudomásúvá váljon például az az ismeret, hogy lehetséges az alkotmányosság fejlesztéséhez az alkotmányozó hatalom intézményesítése (és bírálható a parlament alkotmányozást kisajátító szerepe). Elemi követelmény, hogy a közvetlen demokrácia alkotmányozó jogosultsága közismert legyen. Így közmeggyőződéssé, elfogadhatóvá válhat, hogy a különböző népi-alkotmányozási kezdeményezések irányulhatnak az alkotmányozó hatalom gyakorlására: az alkotmányozó gyűlés megszervezésére és a népszavazás lebonyolítására. Ehhez kapcsolódhat annak a szemléletnek a terjesztése, amely demokráciaellenesnek minősíti az alkotmányozás legitimitásával szemben az ellenkezés fölnagyítását, az ilyen tartalmú kezdeményezések számba

szökkenésének letiprása (e vonatkozásában az ORTT közttestületének felelősségére kell utalni).

Valójában nemzeti közérdek érvényesítéséről van szó, amelynek megismerését és szellemi támogatását végezheti a pártatlan tömegtájékoztató. Az alkotmányozás bonyolult követelményeinek ismeretése alapozhatja meg a közmegítélést. Ily módon a közvélemény (a közhatalomra vonatkozó közgondolkodás) magáévá teszi, befogadja (előítélet-mentesen) e demokratikus követelményt. Erre tekintettel bízhatunk abban, hogy e hatalmi helyzettől függő probléma megoldásának támogatása kerül fölénybe (az ellenzők vagy belátják tévedésüket, vagy engednek e demokratikus törekvés érvényesülésének). Közkíváalommal válhat az alkotmányozás előkészítése, majd az alkotmányozó gyűlés összehívása és a népszavazás lebonyolítása – az állami szervek adminisztratív támogatásával.

3. Az alkotmányozást előkészítő bizottság lényegében az alkotmányozás szükségességét és indokoltságát elfogadó és szorgalmazó, főleg értelmiségi, hitéleti és civil szervek képviselőiből állhatna össze. Ennek dolga lehetne egyrészt az alkotmányozó gyűlés megszervezésének, összehívásának előkészítése; másrészt szakemberek bevonásával az alkotmánykonceptió fő elveinek, tételeinek megfogalmazása és vitára bocsátott, kikristályosodott tételek összefoglalása; harmadrészt a megvitatott alkotmányos elvek népszavazásra való előkészítése. (A népszavazáshoz szükséges aláírásgyűjtés és a népszavazás eredményességének biztosítása a civil szerveken és a tömegtájékoztató alapszik.)

Az alkotmányozásban való részvétel (vagyis az alkotmányozó hatalom gyakorlása szempontjából minden közéleti intézmény aktivitása és az egyéni kreativitás szerepe elképzelhető, elvárható és kibontakoztatható. Különösen jelentős és nélkülözhetetlen a történelmi egyházak, a területi önkormányzatok, a köztestületek, a szakmai kamarák, a szakszervezetek, a különböző civil szervezetek, a Tudományos Akadémia osztályai és intézetei, a jogász önkormányzatok, az egyetemi-főiskolai tanácsok, ifjúsági és egyéb speciális autonómiák, a felsőoktatás szociológiai, politológiai és alkotmányjogi tanszékei kollektíváinak részvétele. Emellett nem mellőzhető a politikai szervek (és esetleg pártok) közreműködése, amennyiben támogatják a demokratikus alkotmányozást és készek a közéleti rend fejlesztésére a politikai érdekű akadékoskodás mellőzésével.

Az alkotmányozás előkészítésében való részvételt illetően külön elvárható a határon túli magyar közösségek szellemi, politikai támogatásának igénybevétele és közéleti aktivitásának biztosítása. Szem előtt tartandó, hogy a Magyarok Világkongresszusának Állásfoglalása is igényelte: „Az alkotmányozás segít-

se elő a világ magyarságának nemzeti egységesülését (integrációját).” A jelenlegi alkotmánynak is van e vonatkozású tétele, mivel alkotmányos kötelességként rögzíti a határon túli magyarsággal való törődést. A Magyar Köztársaság felelősséget érez sorsukért „és elősegíti a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”. Az előző alkotmányos tétel további pontosítása és elmélyítése alkotmányos igényként vetődik föl; így rögzítendő a magyar közéletben (és az alkotmányozó hatalom gyakorlásában) való részvételük jogosultsága. (E vonatkozásban kiemelhető a második kamarában – a szenátusban – vagy a honi közélet egyéb formáiban való részvételük.) Emellett előtérbe állítandó a szülőföldhöz való emberi jog biztosításának igénye, alkotmányos védelme.

Az előbbiek mellett nem hagyható figyelmen kívül az alkotmányozásban a nemzeti, etnikai kisebbségek részvétele arra tekintettel, hogy a jelenlegi alkotmány is rögzíti, hogy e kisebbségek államalkotó tényezők és önkormányzatokkal rendelkeznek. Ennek alkotmányos jelegű rendezése már megtörtént (1993. évi LXXVII. tv.), további fejlesztése, pontosítása sarkalatos törvényben szükséges. – Ezen túl a jelenlegi alkotmány előírja a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítását; ám ez is az alkotmányos mulasztások közé tartozik (mivel a parlamenti pártok nem tudtak erről megállapodni). E képviselői probléma megoldása a második kamarában – természet-szerűnek tűnik.

III.

1. Az alkotmányosság alapvető tartalmának meghatározása maga után vonja az elvi tisztázást és (viták alapján) a megállapodást az alkotmányos elvekről, valamint érvényesítésük követelményeiről (intézményesülésükről). Az előkészítés folyamatában az alternatívák fölvezetése és megvitatása alapján szükséges viszont a népszavazásra bocsátandó alkotmányos elvek rögzítése. Így az alkotmányozó gyűlés dolga, hogy megfogalmazza a népszavazásra bocsátandó tételeket. (Megjegyzem: 1997-ben megfogalmazott népszavazási javaslataim újra átgondolhatók és kiegészíthetők más tételekkel. Ld. Samu Mihály: Alkotmányozás–alkotmány–alkotmányosság, Korona Kiadó, Budapest 1997. 188-190. o. Ez megtalálható a Kapu 2008. 11-12. számában is, 16-17. o.) Szem előtt tartandók a Magyar Nemzetstratégiában (Bp. 2008.) javasolt tételek.

a) Az alkotmányozási viták szempontjából kiindulópont az, hogy a magyar alkotmányos fejlődés történeti alkotmányt eredményezett és a Szentkorona-tanban megfogalmazott értékekben összegződött, amelyek a magyar közéleti-közjogi fejlődés

intézményeiben testesültek meg. Ezek szemben állnak az önkényes hatalomgyakorlással, és ma is érvényesen kifejezik az ellentmondás és ellenállás jogát (az Aranybulla alapján). Ezt a jelenlegi (ideiglenes) alkotmányunk is tartalmazza, ám szükséges ennek alkotmányjogi dogmatikáját továbbfejleszteni, pontosítani. Kiemelhető az óvintézkedések rögzítése (formalizálása) a hatalommal való visszaélés és a többség zsarnoksága tekintetében. A parlamenti kisebbség tiszteletének demokratikus elvéből következően alkotmányi tételként lehetne rögzíteni a parlamenti ellenzék szerepének biztosítását; különösen az elfogadott törvény alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését illetően. (Emellett sarkalatos törvényben szabályozandó a polgári engedetlenség a modern demokráciák alkotmányos intézményeként.)

b) A magyar alkotmányosság történelmi hivatása az emberi jogok elismerése és biztosítása – a kor követelményeihez igazodóan, az alkotmányos jogvédelem kiterjesztése, bővítése, valamint modernizálása. Külön szabályozandó a demokratikus alkotmányos rend elvei között a szabadság, egyenlőség és testvériség (szolidaritás), a tolerancia, valamint az egyéni és közösségi jogok érvényesítése.

c) Az alkotmányos elvek között előtérben áll (és rögzítendő): a népszuverenitás elsődleges intézménye (működési formája) a *közvetlen demokrácia*, és ennek van alárendelve (másodlagos) – a népképviselési rendszer. Vagyis a közvetlen demokrácia *nagyobb súlyú* (intézményesüléseként a népi kezdeményezés, a népi vétó, a népszavazás stb. erősebb), mint a (helyi és országos) képviselés. Így a képviselési szervek létesülése és működése (sorsa) a közvetlen demokrácián nyugszik. A képviselési szervek döntései, törvények, rendeletek és helyi rendelkezések érvényteleníthetők a közvetlen demokrácia (a népszavazás) által. Ebből következően érvényesül a képviselők és a képviselő-testületek választók előtti felelőssége.

d) A modern demokratikus értékek között alapvető a *többségi elv*, amelynek alkotmányos jellegű rögzítése mellett elválaszthatatlan követelmény a *kisebbség tisztelete*, és annak elismerése, hogy a kisebbségi hatalmi-politikai tényezők többséggé válhatnak. A többség és kisebbség váltakozásának lehetősége (és biztosítása) egyébként elemi elvárásként nem csupán a közvetlen demokratikus fórumokra és képviselési testületekre, hanem minden közösségi (állami, politikai, szakmai vagy civil) szervezet működésére is vonatkozik.

e) Alkotmányos elvként rögzítendő az *önrendelkezési jog*, amely eltérő sajátosságokkal rendelkezik a szociális, a gazdasági, a kulturális, a nemzeti, az etnikai, a hitéleti, a tradicionális és a közéleti-politikai életviszonyokban (ide értendők az érdekvédelmi és

különbé civil vagy szakmai önkormányzatok) – az egyesülési és gyülekezési jog alapján. Ehhez kötődik – az emberi jogok sűrítmenyeként – a közéletben való részvétel állampolgári joga. Ennek konkretizálódása – az általános választójog elveinek meghatározása, valamint a demokratikus döntési rend érvényesítése és a szubsidiaritás – a tömegtájékoztató, a kommunikációs eszközök elvszerű és tisztességes közreműködése révén.

f) A közéleti, hatalmi viszonyok rendezése során az alkotmányozó hatalom határozza meg a társadalom *közéleti irányításának*, hatalmi központjának működési formáit (vagyis az állam- és kormányformát). Konkrétabban: rendezi a hatalommegosztást (a népképviselési szervek, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás határozott elkülönítését), a fékek és ellensúlyok rendjét (a hatalmi túlsúly elkerülésére), a többpártrendszer (mellőzendőnek vélhető a parlamentbe jutáshoz az 5%-os küszöb), a közvetlen demokrácia intézményeit (és a közélet döntő szerepét), valamint a választási rendszer alapelveit és a népszavazás elsődlegességét.

g) Az alkotmányozó hatalom hatáskörébe tartozik az *államfő* választási módjának, jogainak, kötelezettségeinek meghatározása; kiemelhető az egész országot képviselő semleges (pártpolitikai elkötelezettségtől mentes) szerepe, amit leginkább legitimál a közvetlen választás a nép által, és kibontandó az az alkotmányjogi tétel, hogy örökös az államszervezet demokratikus működése fölött, és „képviselet a magyar államot”. Hatásköre pedig bővíthető lehetne; így fölruházható a képviselőház fölösztatásának jogával (és új választás kiírásával), rendelkezhet vétóval a törvényhozást illetően, továbbá ő nevezheti ki a Legfelsőbb Bíróság vezetőit és a bírákat, a legfőbb ügyészt, az Alkotmánybíróság tagjait, a közszolgálati médiumok vezetőit, az egyetemi tanárokat – önkormányzati testületek javaslata alapján (nem miniszteri ellenjegyzéssel). Külön feladatköre lehet az emberi jogok érvényesítésével kapcsolatos gondok kezelése (megfontolható az ombudsmanok államfői kinevezése, esetleg szenátusi jóváhagyással).

h) Az alkotmányozó hatalom alapvető hivatása a képviselési rendszer intézményesítése: az *egy- vagy kétkamarás* rendszer fölépítésének és működési elveinek rögzítése. (Így a magyar alkotmányozó gyűlés kimondhatja, hogy az országgyűlés két házból áll: a képviselőházból és a szenátusból; az alsóház a politikai fórumokon keresztül választott képviselők, a második kamarában pedig az önkormányzati, hitéleti, hivatásrendi, szellemi-értelmiségi, nemzeti, etnikai-kisebbségi és határon túli magyar közösségi képviselők testületeként épül föl. – E vonatkozásban szem előtt tartandó Kossuth alkotmányterve, misze-

rint „az országgyűlés két házából áll, a népképviselők házából s a senatusból.” (Spira György: Kossuth és alkotmányterve, Debrecen, 1989. 62. o.)

i) Az alkotmányos elvek között meghatározandó az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők eltérő kötelezettsége. Birálható a mai szűk alkotmányos tétel, miszerint: a képviselők „tevékenységüket a köz érdekében végzik”; rögzíteni kellene ugyanis, hogy a képviselők függetlenséggel rendelkeznek, ám nem tevékenykedhetnek pártérdekeknek (pártfegyelemnek) megfelelően, vagy befolyásolható csoportok (lobbik) érdekében.

j) Az alkotmányos rend kiépítésének folyamatában az alkotmányozó hatalom döntési jogosultsága (és kötelessége) a *törvényhozó és a végrehajtó* hatalom elkülönülésének biztosítása; ennek érdekében a képviselők közigazgatási tevékenységgel való összeférhetlenségének rendezése. A magyar alkotmányos rend fejlesztése végett az alkotmányozó gyűlés hatáskörébe tartozik a több demokratikus rendben alkalmazott (a francia vagy az USA-beli) megoldás elfogadása, az elvi következetesség érdekében érvényesítve ezen elv: a törvényalkotó ne legyen egyben a végrehajtó hatalom tagja. S ezzel törölni lehetne a mai alkotmány rendelkezését, miszerint képviselő nem lehet „a közigazgatási szerv alkalmazottja – a Kormány tagja és az államtitkár kivételével”. (Alk. 20. § (5)) Vagyis a kivétel mellőzhető lehetne a törvényhozás és a végrehajtó hatalom elválasztása érdekében. – Az alkotmányjogi irodalomban is megfogalmazzák: összeférhetetlenné kellene nyilvánítani az országgyűlés képviselői mandátum és a miniszteri (politikai államtitkári) tisztség egyidejű főnállását (Ádám Antal).

k) Külön alkotmányozási téma a közéleti felelősség alkotmányos szintű rendezése, nem csupán az államfői és miniszteri, hanem a hatalmi szervek más vezetőinek és döntéshozóinak a *felelősségéről* is kell rendelkezni. Ennek elbírálását megalapozza a vállalt közéleti tevékenységgel kapcsolatos *eskü*, valamint az erkölcsi és szakmai szabályok követése. Ebből adódóan nemcsak büntető, hanem a közéleti felelősségre vonás más megoldásai is figyelembe jönnek (különösen az aktív választójogtól való megfosztás, a passzív választójog megvonása – a hatalommal való visszaélés esetén).

l) A demokratikus közgondolkodásban visszatérő igény és javaslat a képviselők ellenőrzése és visszahívásuk intézményesítése, mivel a választással kifejezett bizalmi viszony tartalma nincsen rendezve. – Joggal vetődik föl: ha a választott (országos és helyi szinten többséget és bizalmat szerzett) képviselő nem teljesíti a választás során meghirdetett, vállalt, ígért programját, vagy ha kiderül erkölcsi, szakmai alkalmatlansága, akkor a választóknak nincs lehetőségük a bizalom megvonására. (Legfölb-

jebb következő választás alkalmából van lehetőség az újraválasztás mellőzésére.) Emiatt szükségesnek tűnik a *visszahívás* alkotmányos intézményének szabályozása már a képviselők választásáról szóló törvényben (esetlegesen elképzelhető a visszahívási jog rendezése a közéleti felelősségről szóló sarkalatos törvényben is).

2. Az alkotmány létesítésének, megújításának (vagy reformjának) elvégzése – a jelenlegi helyzetben – nagyon bonyolult. Ennek ellenére sokan leegyszerűsítik arra, hogy új alkotmányokat fogalmazzanak meg, vagy a történeti alkotmány visszaállítását igénylik. Ezek a megközelítések természetesen nem haszontalanok, mert a figyelmet az alkotmányos rend problémáira irányítják.

Az alkotmányozás mai gondjai elsősorban elméleti-társadalmi-közéleti megoldást igényelnek, és nem zárható le azzal, hogy majd az alkotmányjogászok új vagy módosított alkotmányt fogalmazzanak meg. Közéleti viták alapján szükséges az alkotmány alapvető tételeinek rögzítése. És az alkotmányozás folyamatának lezárásával történhet meg – a közvetlen demokratikus fórumokon elfogadott alkotmányos értékek megerősítése – népszavazással.

a) A népszavazás maga egy kimunkált alkotmányról nem lehet megalapozott (inkább formális lehet). Tartalmasabb, az az előbb vázolt közéleti alkotmányos értékekről, elvekről és elvárásokról szól a népi döntés – a népszuverenitás konkretizálása végett. A közélet bonyolult mechanizmusát nem ismerő állampolgár is dönthet például az államfő vagy a képviselő választási rendjéről, a parlamenti és önkormányzati rendről, a közteherviselésről vagy a közéleti vezetők felelősségéről, a visszahívási jogról és a hatalommal való visszaélés korlátozásáról stb. Emiatt az alkotmány elveinek, alapvető szabályainak elfogadásáról szólhat a népszavazás (nem pedig az alkotmány pontosan rögzített szövegéről). Így kerülnek az alkotmányba a történetileg meghonosodott alkotmányos értékek és a korszerű alkotmány alapvetélei; ezek szövegezése az alkotmányjogászokra és más közéleti szereplőkre, politikusokra hárul.

b) Továbbá a népszavazás által elfogadott alkotmányos elvekre épülnek a sarkalatos törvények – a szociális, gazdasági, kulturális és hatalmi viszonyok rendezésével kapcsolatban. S ez abból is következik (arra is utal), hogy az alkotmány az egész társadalom átfogó normája, és nem szűkül az állami, politikai és jogi viszonyok szabályozására, hanem alkotmányos értéként rögzíti a hatalmi, politikai, szociális, kulturális és gazdasági viszonyok humanizálásának elvárásait, követelményeit, valamint távlatos fejlesztésük elveit.

c) Kiemelendő még az alkotmány szövegének összeállításával kapcsolatban a nemzetközi alkotmá-

nyos értékekre utalás. Az előző fejtegetésből hiányzik például az emberi jogokra vonatkozó értékkövetelmények részletes rögzítésének igénye arra tekintettel, hogy ezek kibontása az alkotmány megszövegezése során pótolható, mivel ezek most is alkotmányos rendünk részét képezik: és népszavazásra bocsátásuk szükségtelen.

d) Az alkotmányozás folyamatának és az alkotmányos elvekről (tételekről) szóló népszavazásnak

lényeges következménye a közéleti rend, a közéleti-politikai szervek működésének, a különböző hatalmi-politikai szervek szerepének mélyebb megismerése, közéleti ismeretté kristályosodása. Ez jelentékenyen megalapozza és fejleszti az állampolgárok közéletben való részvételét: a közügyek intézésével kapcsolatos aktivitását – a népszuverenitás érvényesítése alapján.

Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Heinrich Scholler
München

Über die zwanzigjährige Zusammenarbeit zwischen deutschen und ungarischen Vertretern des öffentlichen Rechts

I. Einleitung

Am 27. Februar 1989 traf Prof. Georg Brunner¹ in Budapest ein, wohin er von der ungarischen Regierung eine Einladung als Experte des deutschen und ungarischen Rechts zu Vorträgen und Besprechungen erhalten hatte. Sicher stand er schon länger mit den ungarischen Kollegen in Verbindung, denn er war zweisprachig aufgewachsen und somit mit der ungarischen Sprache vertraut. Ich hatte eine ungarische Juristendelegation auf der Pariser Tagung im Jahre 1988 kennen gelernt als Teilnehmer am Internationalen Kongress der Gesellschaft für Gesetzgebung, die auch vom französischen Senatspräsidenten empfangen wurde. Dort hatte ich mit den bis dahin unbekanntenen ungarischen Tagungsteilnehmern vereinbart, möglichst umgehend eine Konferenz oder ein Symposium zu organisieren, an welchem eine gleiche Zahl von ungarischen und deutschen Experten des öffentlichen Rechts, vor allem des Verfassungsrechts, teilnehmen sollten. Zur Vorbereitung dieser Konferenz reiste ich im September 1988 nach Pécs, um die Einzelheiten mit Prof. Antal Ádám zu besprechen.

Unabhängig davon hatte das Forschungszentrum der ungarischen Akademie der Wissenschaften Herrn Brunner am 18. Oktober zu dieser Forschungsreise eingeladen, wohl um von seinen hervorragenden Kenntnissen des deutschen und des ungarischen Rechts, aber auch seiner Beherrschung der ungarischen Sprache einen besonderen Fortschritt und eine besondere Aufklärung anstehender juristischer Fragen des öffentlichen Rechts erhalten zu können. Dabei wurden zwei Hauptthemen ihm gestellt: Praktische Probleme beim Verfahren der modernen Verfassungsgerichtsbarkeit und die Behandlung verfassungsfriedlicher politischer Parteien.

Dies alles hatte mir Prof. Brunner schriftlich mitgeteilt, als er von seiner Ungarntagung und Reise zurückkam, wohl da er wusste, dass wir im Mai 1989 unsere eigene Tagung in Budapest durchführen

wollten und schon kurz vor der Realisierung dieses Planes standen. Wir waren wohl auch für die ungarischen Regierungsstellen weniger problematisch, da die deutschen Referenten, wie sie nachstehend aufgeführt werden, sich bisher mit wenigen Ausnahmen, nicht mit Ungarn beschäftigt hatten. Eine solche Ausnahme bildete der Marburger Ordinarius für öffentliches Recht Prof. Gerhard Hoffmann, der auf der Grundlage der Zusammenarbeit mit Prof. Ottó Bihari und Prof. Mihály Szotáczky bereits den Ehrendoktor der Universität Pécs erhalten hatte, weil er für die Betreuung ungarischer Studenten, vor allem an der Universität Marburg/Lahn, sich sehr aktiv und erfolgreich eingesetzt hatte.

Prof. Brunner hatte zwei wichtige Vortrags- und Besprechungstermine, einmal an der staats- und rechtswissenschaftlichen Universität Budapest und einen zweiten am ungarischen Justizministerium. Er konnte aber auch an einer nichtöffentlichen Sitzung des kulturwissenschaftlichen Ausschusses des Parlaments teilnehmen, an einer Sitzung, in welcher es um die Neufestlegung der ungarischen Staatssymbole in der Verfassung ging. Er bemerkte in jenem Schreiben an mich und seine an Ungarn interessierten Kollegen, dass ohne Zweifel die ungarische Verfassungsreform im Zentrum aller Diskussionen stehe. Anfang des Jahres 1989 hatte das Justizministerium schon seine Konzeption niedergelegt und dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Diskussion überreicht. Inhalt dieser Konzeption waren folgende Punkte.

- 1) Betonung der zentrale Stelle der Garantie der Menschenrechte einschließlich der Beachtung internationaler Menschenrechtsabkommen,
- 2) Übernahme eines allgemeinen Auffanggrundrechts, wohl in Anlehnung an die Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes,
- 3) Garantie der Gewaltenteilung anstelle der bisherigen Festschreibung der Gewalteneinheit des Staates,
- 4) Beseitigung der Garantie der sog. „Führenden Rolle der Partei“,
- 5) Festschreibung der Garantie des Mehrparteiensystems,
- 6) Vorwegnahme einer Regelung der Parteien durch ein Parteiengesetz vor Inkrafttreten der Verfassung für den Sommer 1989,
- 7) Beseitigung eines Bekenntnisses zur Festschreibung einer „sozialistischen Verfassungsnorm“ und Einführung eines Staatspräsidenten,
- 8) Einführung eines Kabinettsystems mit Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament,
- 9) Einführung der Richtlinienkompetenz für den Vorsitzenden des Kabinetts.

Außerdem sollte ein Verfassungsgericht eingeführt werden, das auch die Aufgaben der Nor-

menkontrolle haben sollte. Das Verfassungsgericht sollte auch eine Kompetenz für Beschwerden der Bürger haben und daneben sollte der Verfassungsgerichtshof durch die Verfassung garantiert werden. Anschließend wurde alternativ das Einkammer- oder Zweikammersystem vorgeschlagen, wobei man die zweite Kammer durch die Einführung von Korporationsvertretungen strukturieren wollte. Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft, die bisher sehr ausgeprägt waren, sollten beschnitten werden und eine allgemeine Staatsaufsicht durch sie sei abzuschaffen. Bei den Staatssymbolen, die vorher schon erwähnt wurden, wollte man zu den historischen und traditionellen Symbolen zurückkehren. Der Staat sollte nicht mehr als „Volksrepublik“ bezeichnet werden, sondern nur noch als Republik. Und die Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte zusammen mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit garantiert werden.

Natürlich gab es auch Vorschläge zur Änderung der Wirtschaftsverfassung, insbesondere hinsichtlich der GmbH, der OHG und anderer juristischer Personen des Wirtschaftsrechts, um sich aus der Klammer des staatlichen Wirtschaftssystems lösen zu können. Interessant war, dass Prof. Brunner in seinem Bericht erwähnte, dass die ungarische Öffentlichkeit sich hinsichtlich der Machbarkeit und Durchführbarkeit dieser Vorschläge wegen Gorbatschow Hoffnung machte, selber aber nicht daran glaubte, dass Gorbatschow Erfolg haben würde, ja man glaubte, dass in Ungarn durch einen „Polizeiputsch“ die Lage wieder rückgängig gemacht werde, die man bisher erreicht habe.

Unser Kolloquium, das wir im Mai kurz nach dem Besuch von Prof. Brunner in Budapest durchführten, und an dem die gleiche Zahl ungarischer und deutscher Hochschullehrer teilnahm, hatte sich auf die öffentlich-rechtlichen Probleme, insbesondere die Probleme der Verfassung und des Wahlrechts, beschränkt und dadurch auch den Vorteil gehabt, durch die entsprechende Konzentration der Verbindung und Übereinstimmung mit ungarischen Experten eine stärkere Wirkung auf die Öffentlichkeit zu haben.

II. Die Verfassung als Katalysator

1990 erschien in Deutschland die Veröffentlichung eines Kolloquiums in Budapest unter dem Titel „Die Verfassung als Katalysator zwischen Gesellschaft und Staat“. Das Kolloquium fand ein Jahr zuvor am 18.-19. Mai statt. Die Teilnehmer wurden ungarischerseits vom Stellvertreter des Justizministers Prof. Géza Kilényi begrüßt. Auch der deutsche Botschafter in Ungarn, Dr. Alexander Arnot, gehörte zu den Rednern

der Eröffnung des Kolloquiums, das von Graf Westerholt, dem gerade ernannten Direktor des Goethe-Institutes, organisiert worden war. Ungarische und deutsche Staatsrechtslehrer trafen sich auf diesem Kolloquium in Budapest, auf dem „sowohl die neuesten ungarischen Entwicklungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts unter besonderer Hervorhebung des Verfassungsrechts dargestellt und diskutiert wurden, als auch eine kritische Bestandsaufnahme der Verfassungserfahrungen aus damaligem Anlass des 40-jährigen Bestehens des Grundgesetzes auf bundesdeutscher Seite erfolgten.“

Diese knappen Worte der Herausgeber Prof. Antal Ádám und Prof. Heinrich Scholler sagen nicht viel über die spannungsreiche Situation, in welcher diese erste Tagung eines freiheitlichen Gedankenaustausches zwischen Staatsrechtlern Ungarns und Deutschlands (noch Westdeutschlands) stattfand, aus. Vorbereitet wurde die Tagung im Herbst 1988 in Pécs bei einem Wiedersehen zwischen Prof. Ádám und mir. Die Berliner Mauer war noch nicht gefallen und Ungarn hatte noch nicht die berühmte Grenzöffnung durchgeführt, durch welche zehntausender deutscher Touristen in den Westen strömten.

Der labilen und ins Wanken geratenen ungarischen Öffnung stand die Feier der 40-jährigen Stabilität, die durch das deutsche Grundgesetz erreicht worden war, gegenüber. In zwei Buchbesprechungen wurden die Beiträge der ungarischen Kollegen besonders unter dem Gesichtspunkt des raschen und grundsätzlichen politischen Wandels wie folgt hervorgehoben.

„Die ungarischen Autoren äußerten sich zu *Entwicklungstendenzen des ungarischen Verfassungslebens* (Antal Ádám), zu *aktuellen Problemen der Freiheitsrechte in Ungarn* (Lajos Szamel), zur *Entwicklung des ungarischen Wahlrechts und seinen Perspektiven* (Péter Schmidt), zu den *zentralen Organen des Justizwesens und der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit* (Imre Takács), zur *regionalen Selbstverwaltung* (Imre Verebélyi) und zu *Wurzeln und Entwicklungen des Parlamentarismus in Ungarn* (Albert Takács).“² Im Nachfolgenden sollen nun schlaglichtartig einige zentrale Gesichtspunkte hervorgehoben werden.

In einer frühen internen Niederschrift, die offenbar dem inzwischen gegründeten Goethe-Institut und wohl auch der Hanns-Seidel-Stiftung in München vorgelegt werden sollte, habe ich die Referate der ungarischen Kollegen wiedergegeben, wohl um ihre Publikation in Deutschland vorzubereiten und um dazu den Finanzier, die „Münchner Südosteuropa Gesellschaft“ zu gewinnen und auch die Hanns-Seidel-Stiftung für eine Teilnahme an der neuen Aufgabe zu interessieren. An dieser Stelle kann ich nur einige Aspekte hervorheben. Referent Prof. Szamel

betonte, dass die geringen Ansätze zu Grundrechtsgarantien in der ungarischen Verfassung von 1949 nicht einmal den einfachsten Anforderungen an die Grundrechte zu Beginn des 19. Jahrhunderts genügt hätten. So sei z. B. auch die Pressefreiheit als Zentrum der persönlichen Freiheit nur durch ministerielle innerdienstliche Anordnungen, nicht aber durch nach außen wirkende Grundrechtsgarantien gesichert worden. In diesem Zusammenhang geht die Tagung auch auf den Grundgedanken der sog. „Konkordanzdemokratie“ ein, eine demokratische Form des Minderheitenschutzes, der vor allem von *Althusius* ausgehend in der Schweiz propagiert wurde. Durch das neue Wahlrecht sollte auch der politische Pluralismus öffentlich sichtbar gemacht werden, obwohl die Reformversuche im Herbst 1988 in Ungarn noch daran festhalten sollten, dass die sozialistische Partei eine führende Rolle zu spielen hätte. Im Laufe der Referate und Diskussionen wurde klargestellt, dass das neu vorgeschlagene Wahlrecht sich vor allem am deutschen Wahlrecht orientieren soll. Die verschiedenen Entwicklungsstufen in der weiteren Fortschreibung der ungarischen Verfassung wurden vor allem von Prof. Ádám herausgestellt, der, wie andere Referenten auch, betonte, dass über die revidierte Verfassung weitere Schritte zu einer völligen Neugestaltung des ungarischen Verfassungsrechts getan werden müssten, damit die tausendjährige ungarische staatsrechtliche rechtskulturelle Entwicklung adäquat wiedergegeben werden könne. Die Wiederherstellung dieses rechtsstaatlichen Verfassungsbildes müsse auch durch den Ausbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Neuschaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit abgerundet werden. Nur so könne Ungarn nach der Abtrennung aus Mitteleuropa wieder in den Kulturbereich hineingeletet werden, dem es so lange angehört hatte. Für diese Rückbesinnung und Wiederherstellung des traditionellen Verfassungsgehalts müsse auch die Beziehung Staat und Kirche wieder neu geordnet werden, und zwar im Sinne einer Kooperation und Verständigung zwischen den beiden Größen und einer Gleichstellung zwischen den christlichen Konfessionen.

Die deutschen Teilnehmer sollen hier aus Raumgründen nicht weiter besonders hervorgehoben werden, doch muss unbedingt Prof. Hoffmann (Marburg) erwähnt werden, der im Jahre 1985 den Ehrendoktor der juristischen Fakultät der Universität Pécs erhalten hatte. Sein Referat bezog sich auf das Recht der politischen Parteien in Deutschland. Interessant ist, dass bei den übrigen deutschen Referenten die Verfassungsgerichtsbarkeit generell oder doch bezogen auf die Bundesrepublik im Mittelpunkt der Darstellung stand. So behandelte Prof. Engelbert

Niebler das Thema „Stellung und Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland“, das von mir mit ähnlicher Thematik ergänzt wurde: „Das Bundesverfassungsgericht und sein System der Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland“. Auch der damalige Privatdozent Otto Luchterhandt behandelte ein ähnliches Thema, wenn er sich mit der Rechtsstellung des Individuums aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts befasste. Dagegen hat Prof. Peter Lerche diesen engeren Kreis der verfassungsgerichtlichen Betrachtung verlassen und sich generell mit der Entwicklung des Verfassungsrechts beschäftigt, denn sein Thema lautete: „Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“.

„Antal Ádám spricht von der weltweiten Erscheinung, dass sich die Spannungen zwischen Gesellschaft und Staat immer mehr vergrößern, dass die Bürger und die gesellschaftlichen Gemeinschaften nicht nur die Unverletzlichkeit ihrer Autonomie beanspruchen, sondern dass sie gleichzeitig auch nach der Beeinflussung und Kontrolle der Staatsorgane streben.“ Die beiden ersten Referate von Antal Ádám³, dem späteren ungarischen Verfassungsrichter, und Lajos Szamel unterstrichen aus der negativen Erfahrung der eigenen Geschichte die Notwendigkeit genau garantierter Grund- und Menschenrechte und die Beschränkung der Ermessensgewalt des Polizeistaats. Ádám hat sich damals schon in seinem Referat mit der besonders wichtigen Grundsatzfrage der Religionsfreiheit⁴ und der Situation der Kirche in Ungarn beschäftigt. Diese Thematik verbindet ihn auch mit Fragestellungen, die den Berichterstatte vor allem aus deutscher Sicht immer wieder beschäftigt haben.⁵ Im gleichen Jahre 1989 und im Jahr zuvor hatte Ungarn das Ein-Parteien-System gelockert und im Justizbereich bereits einen wesentlich höheren Grad an rechtstaatlicher und justizieller Absicherung erlangt, worauf die Referate von Péter Schmidt und Imre Takács eingegangen sind. In Fortführung des Referates von Péter Schmidt hat Albert Takács die Entwicklung des ungarischen Parlamentarismus dargestellt und hier den Anfang der Wende in Ungarn im Jahre 1985 gesehen, in dem Jahr, in welchem Michail Gorbatschow in der ehemaligen UdSSR das Amt des Parteisekretärs der KPdSU übernahm. Hieran erkennt man deutlich, dass das Kolloquium im Jahre 1989 die neue geistige Strömung zu einem sehr frühen Zeitpunkt aufnahm, in welchem die bekundeten Hoffnungen und Pläne noch keineswegs als gesichert angesehen werden konnten. Die deutschen Teilnehmer und die Rezensenten der Veröffentlichung des Tagungsbandes „Die Verfassung als Katalysator zwischen Staat und Gesellschaft“ haben die hohen Erwartungen des

Kolloquiums, wonach sich „der Wille zur Macht zum Willen zur Verfassung“⁶ (S.99) in Ungarn zähmen würde, hoffnungsvoll aufgenommen. Während des Kolloquiums haben wir allerdings nicht nur Zweifel, sondern untereinander auch Ängste im Hinblick auf die Zukunft des ganzen Ostens geäußert.

Interessant ist, dass im Rahmen des Kolloquiums auch die Fragen von Peter *Lerche* behandelt wurden, die sich aus der Öffnung der Europäischen Gemeinschaft ergeben haben; natürlich konnte niemand wissen, dass auch der Gastgeber Ungarn ca. 15 Jahre später selbst Mitglied der Europäischen Union werden sollte. Die Tagung fand eine sehr positive Aufnahme in den beiden dem Berichterstatter bekannten Rezensionen (Jürgen *Harbich*, APF, April 1991 und Engelbert *Niebler*, BayVBl 1990, 11). Das Goethe-Institut in Budapest hat die Tagung finanziert und die Drucklegung im Rahmen der Südosteuropa-Gesellschaft ermöglicht. Als der Berichterstatter den ersten Kontakt ein Jahr vor dem Beginn der Tagung mit dem Münchener Zentralinstitut aufnahm, war das damals westdeutsche Goethe-Institut nicht einmal in Ungarn zugelassen. Mehr als der Optimismus der deutschen Seite war aber die Zukunftshoffnung und der Mut der ungarischen Kollegen allgemein im Westen bewundert worden.

III. Spätere Elemente der Zusammenarbeit

Eine wichtige – und zwar die zweite – Konferenz fand im Juni 1990 in Winterscheid statt, in der deutsche und ungarische Fachleute die Probleme des konstitutionellen Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte untersucht haben. Das Material der Konferenz erschien 1991 in München unter dem Titel „Politischer Pluralismus und Verfassungsstaat in Deutschland und Ungarn“.

1991 ist in der Redigierung von Antal *Ádám* und László *Kiss* der Band „Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban“ (Prinzipien und Institute im Verfassungsstaat) erschienen, in dem Beiträge von Antal *Ádám*, Georg *Brunner*, Ferenc *Csefkó*, Gerhard *Hoffmann*, Imre *Ivancsics*, Géza *Kilényi*, László *Kiss*, Hartmut *Krüger*, József *Petrétei*, Klaus *Stern*, Ferenc *Sükösd*, Peter *Weides* in ungarischer Sprache zu lesen sind.

Angeregt durch die intensive Betätigung von Prof. *Ádám* hinsichtlich des neu zu ordnenden Verhältnisses von Kirche und Staat habe ich auch selbst diese Problematik wieder aufgenommen. Sie war ja schon zu Beginn meiner akademischen Tätigkeit ein Thema meiner Münchener Promotion⁷ gewesen und ich hatte mich damit unter dem Gesichtspunkt

der Neuinterpretation der Gewissensfreiheit auch später immer wieder beschäftigt. In der Schrift aus dem Jahre 1962⁸ habe ich versucht, Gewissensfreiheit nicht als besonderes, wenn auch fundamentales Menschenrecht (Carl *Schmitt*) zu begreifen, sondern sie als durchgehendes Strukturprinzip zu verstehen. Durch meine später in Ungarn gewonnenen Erfahrungen, kam ich zur Einsicht, dass die in Ungarn registrierten Kirchen nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts anzusehen sind. Infolge der in der ungarischen Verfassung von 1989 festgelegten strengen Trennung zwischen Kirche und Staat genießen die Kirchen eine weitläufige Autonomie, und können mit den Organen des weltanschaulich neutralen Staates in partnerschaftliche Beziehung treten.

Da das gleiche Problem auch in der vom kommunistischen Herrschaftsdruck befreiten Mongolei in Bezug auf den wiedererstandenen Lamaismus akut geworden war, organisierte ich auch in Ungarn eine Konferenz zu diesem Thema, an der ein hoher Vertreter des mongolischen Lamaismus teilnahm. Die ungarische Erfahrung wirkt zurzeit im fernen Osten also positiv weiter. Dr. Jürgen *Harbich*, mit dem ich später auch in der Mongolei an Entwicklungs- und Transitionsprojekten arbeiten konnte, hat ebenfalls an den Seminaren und Beratungen zur Modernisierung des ungarischen Rechts aktiv teilgenommen.

Zum ersten Mal waren wir dann gemeinsam mit Dr. Werner *Seebauer* zu einer kommunalrechtlichen Tagung in Budapest, die von einer Initiative des bayerischen Innenministeriums ins Leben gerufen wurde.⁹ Es folgte im selben Jahr eine Wiederholung der Tagung mit dem gleichen Thema am Plattensee.

Nach weiteren Tagungen haben wir anlässlich des 70. Geburtstages von Prof. *Ádám* in Pécs zwei weitere Vorträge zum öffentlichen Recht gehalten.¹⁰ Auch aus Anlass des 80jährigen Bestehens der Staats- und Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Pécs hat Dr. *Harbich* einen Vortrag zum Thema *Verwaltungsvertrag*, ich selbst zum *Staatsvertrag* gehalten.¹¹ Zum 75. Geburtstag von Prof. *Ádám* haben wir wieder von uns hören lassen und in der dem Jubilar gewidmeten Festschrift „*Adamante Notare*“ zu den Themen *Verfassungsbeschwerde* und *Grundrechtsscharta* Beiträge geliefert.¹²

Die Verfassung blieb weiterhin Thema von internationalen oder binationalen Konferenzen, so gab es eine Konferenz verfassungsrechtlicher Art im Jahr 1995 (bei welcher Prof. *Schaffhausen* aus St. Gallen referierte) zum Wahlrecht im Allgemeinen und zu dem neuen ungarischen Wahlrecht. Bei dieser Konferenz trug ich weniger das deutsche Wahlrechtssystem vor, sondern versuchte die Wahlrechtsdiskussion in Deutschland zwischen 1949, also dem Jahr des Inkrafttretens des Grundgesetzes, und der ersten

gesamtdeutschen Wahl 1990 darzustellen. Die deutsche Wahlrechtsdiskussion hatte die Frage zum Kernpunkt, ob man das Verhältniswahlrechtssystem oder das Persönlichkeitswahlrechtssystem zugrunde legen sollte, oder ob man eine Mischform beider einzuführen hätte. An dieser Tagung nahmen sieben der neun ungarischen Verfassungsrichter teil und es mag hier erlaubt sein zu bemerken, dass vier von ihnen mit einem Humboldt-Stipendium in Deutschland studiert hatten. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Frage, ob die Verfassung über eine zweite Kammer verfügen sollte, und ich glaubte nicht, dass es falsch oder ahistorisch war, einen solchen Standpunkt nach bayerischem Vorbild zu vertreten, denn in Ungarn hatten die Komitate und die kommunalen Organisationen einen großen Einfluss auf das Staatsganze gehabt und sollten daher auch ein Mitwirkungsrecht erhalten. Trotz der Beseitigung des bayerischen Senates ist es als Mangel zu empfinden, wenn die entscheidenden gesellschaftlichen und kommunalen Kräfte keine Vertretung in einer zweiten Kammer haben.

Im Rahmen der von mir ins Leben gerufenen sogenannten Mittwochsreferaten in Budapest, die auf ungarischer Seite von Verfassungsrichter Kílényi und dem Leiter des Regionalbüros der HSS, Freiherr von *Solemacher*, organisiert wurden, hat Harbich 1995 ebenfalls einen Vortrag zum Thema der Normenkontrolle nach § 47 der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung gehalten. Diese Mittwochsreferate fanden immer zu höchst aktuellen Rechtsproblemen statt, zu deren Darstellung ich kompetente deutsche Experten mit zu einem Flug nach Budapest nahm, wo wir uns am frühen Nachmittag zu dem Referat trafen und bis in den späten Abend über das Thema diskutierten. Auf der ungarischen Seite hatte schon Kílényi dafür gesorgt, dass wir exzellente Gesprächspartner hatten. Einen gewissen Abschluss fand diese Tätigkeit in meiner Berufung in den provisorischen wissenschaftlichen Beirat zur Gründung einer deutschsprachigen Universität in Ungarn, dessen konstituierende Sitzung am 3. Dezember 2000 stattfand mit einem Referat von mir zur Gründung einer „staatswissenschaftlichen“ Fakultät.

Es ist zu bemerken, dass auch Prof. Ádám mehrere Gastvorträge gehalten hat, und zwar in München, Marburg, Bayreuth und Köln.

IV. Das verfassungsrechtliche Symposium

1. *Das verfassungsrechtliche Symposium* am 9.-10. September 1993 in Budapest wurde von ungarischer Seite von Verfassungsrichter Professor Ádám und von

deutscher Seite von Professor Brunner, Köln, vorbereitet. Es war das dritte Symposium dieser Art.

Die Referate dieses verfassungsrechtlichen Symposiums wurden von Antal Ádám redigiert und von der Hanns-Seidel-Stiftung in ungarischer Sprache herausgegeben.¹³ Es wurden von deutscher und ungarischer Seite folgende Referate gehalten.

Gestaltung der Grundrechte in der Verfassung. Referenten: Verfassungsrichter Prof. Dr. Ádám (Pécs), Prof. Dr. Klein (Mainz). Themenfelder und Probleme: Es wurden als aktuelle Grundrechtsfragen Probleme diskutiert, die Spezialgrundrechte und Auffanggrundrechte, subjektive Garantien und Einrichtungsgarantien, sowie die Bedeutung der Sozialstaatsklausel (Staatszielbestimmung) betreffend. Außerdem wurde auch die Abstimmung der nationalen Grundrechte mit den europäischen und internationalen Grundrechten zum Gegenstand der Diskussion gemacht.

Entwicklungsrichtungen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Referenten: Prof. Dr. Imre Takács (Budapest), Prof. Dr. Georg Brunner (Köln). Themenfelder und Probleme: Brunner gab einen Überblick über die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Osteuropa und stellte die Realisierung des deutsch-österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeitsmodells dar. Er verwies darauf, dass zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede feststellbar seien. Nur Estland sei dem schwedischen Beispiel gefolgt. Takács stellte die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn dar. Der bekannte ungarische Menschenrechtler hatte auch schon im Ausland große Aufmerksamkeit erhalten. In der Diskussion sprach einleitend das Mitglied des ungarischen Verfassungsgerichts Jenő *Kaltenbach*, der spätere Ombudsmann für nationale Minderheiten zum gleichen Thema und zur Frage, ob die Popularklage weiterhin aufrechterhalten werden sollte, um die Verfassungsmäßigkeit der Umwandlung zu garantieren.

Beziehungen zwischen Parlament, Staatsoberhaupt und Regierung im parlamentarischen Regierungssystem. Referenten: Prof. Dr. István *Kukorelli* (Budapest), Prof. Dr. Gerhard Hoffmann (Marburg). Themenfelder und Probleme: Der nächste Themenbereich befasste sich mit dem Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament, vor allem unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Verantwortlichkeit, dem Recht der Parlamentsauflösung und der Kompetenzreduktion des Staatspräsidenten. Prof. Hoffmann, der seit 22 Jahren immer wieder als Gastdozent in Ungarn Vorlesungen gehalten hat, sprach vor allem über die Entwicklung der Kanzlerdemokratie in Deutschland im Verhältnis zur gemischten Präsidialverfassung und dem parlamentarischen Regierungssystem, wie

es in Frankreich der fünften Republik sich ausgeprägt hat. Er nahm Stellung gegen plebiszitäre Weiterentwicklungen des Grundgesetzes und stellte vor allem auch die Entwicklung der Parlamentsorgane, insbesondere des parlamentarischen Untersuchungsausschusses dar.

Probleme des Parlamentswahlrechts. Referenten: Verfassungsrichter Prof. Dr. Péter Schmidt, Dr. Márta Dezsó, Dr. Zoltán Tóth (Budapest), Prof. Dr. Heinrich Scholler (München). Themenfelder und Probleme: Hinsichtlich des Wahlrechts wurden die Fragen untersucht, ob das Verhältniswahlrecht oder das Mehrheitswahlrecht oder eine Mischung beider Systeme wegen ihrer größeren Praktikabilität oder stärkeren demokratischen Affinität vorzuziehen sei. Aber auch spezielle Fragen wie die des Ausländerwahlrechtes, des Briefwahlrechtes, sowie des Nominierungsmonopols politischer Parteien wurden erörtert. Prof. Dr. Schmidt ging vor allem auf das Thema der Wahlbeteiligung von 50 Prozent als notwendige Voraussetzung für die Gültigkeit von Wahlen ein und wandte sich sehr dem Thema des Minderheitenschutzes in Ungarn zu. Ungarn verfügt über 13 Minderheiten, während in der Bundesrepublik die Minderheiten – nicht die Ausländer – nur eine marginale Größe in Schleswig-Holstein und in Sachsen ausmachen. Ich konnte in meinem Referat das Problem des Ausländerwahlrechts darstellen, betonte die Diskussion um Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht, die Fragen um die 5 %-Klausel und zeigte vor allem die Wirkung des bundesdeutschen Wahlrechts bei der ersten gesamtdeutschen Wahl am 2. Dezember 1990 anhand von Diagrammen.

Nach allen Vorträgen gab es intensive Diskussionen, bei denen sich die deutschen Referenten mehr als Antwortende und weniger als Fragende zu offerieren suchten. Die Diskussionsbeiträge bewegten sich ausnahmslos auf sehr hoher Ebene. In Ergänzung zu dem Referat von Professor Peter Schmidt sprach noch ein hoher Beamter des ungarischen Innenministeriums, Dr. Tóth, der einer Forschungsgruppe für Wahlrechtsfragen in Osteuropa angehört. Diese Forschungsgruppe umfasst bereits 7 Länder: neben Ungarn Rumänien, Bulgarien, Polen, die baltischen Staaten und Russland.

2. Das ungarische Verfassungsgericht hat nach Georg Brunner eine Vorreiterrolle in der Entwicklung der osteuropäischen Verfassungsgerichtsbarkeit gespielt, da es wohl die umfassendste Grundlage in der Verfassung, die 19 Artikel diesem Gegenstand widmet, umfasst. Diese ungarische Verfassung wurde im Rahmen einer Totalrevision im Oktober 1989 angenommen und die Aufnahme der verfassungsgerichtlichen Aktivität auf den 1. Januar 1990 festgelegt.¹⁴

In den ersten drei Jahren hatte man 5.627 Klagen zu entscheiden gehabt (1990 bis 1992). Unter diesen Klagen befanden sich ungefähr 4.500 Popularklagen, d.h. Klagen, die ähnlich wie in der bayerischen Verfassungsgerichtsbarkeit von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, in seinen Grundrechten verletzt zu sein. Allerdings wurden auch zwei Drittel aller Anträge wegen mangelnder Kompetenz des ungarischen Verfassungsgerichts abgewiesen, offenbar weil die Kläger oder Antragsberechtigten doch nicht im Klaren waren, welche Voraussetzungen das ungarische Recht für die Zulässigkeit postuliert hatte. Allerdings hat das Gericht in 573 Fällen eine Sachentscheidung getroffen, also die Zulässigkeit des Antrags bzw. der Klage bejaht und die Sachfrage entschieden. Dabei wurden in 153 Popularklagen Gesetze oder Verordnungen ganz oder teilweise aufgehoben. Die Tätigkeit des ungarischen Verfassungsgerichtshofs wurde zu einem entscheidenden Motor der Umorientierung in der politischen Diskussion, belebte die Wahrnehmung und die Bedeutung der zentralen Elemente von Rechtsstaat und Demokratie.

In diesem Zusammenhang darf auch auf zwei Veröffentlichungen hingewiesen werden, die Prof. Brunner schon nach Ablauf der ersten drei Jahre Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichtshofs in deutscher Sprache der Öffentlichkeit vorlegte, denn sie belegen das, was man auch die Entfaltung einer neuen Grundrechtsdogmatik in Ungarn genannt hat. Es sei hier erlaubt, auch auf die Entwicklung in Südosteuropa, insbesondere auf die Verfassungsgerichte in Slowenien und in Kroatien, hinzuweisen. Auch hier konnte der Verfasser, sei es auf direkter Einladung der entsprechenden Justizministerien oder der Obersten Gerichte, unmittelbar oder über die Vermittlung der Hanns-Seidel-Stiftung die Entwicklung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund und den Ländern darstellen und auf Spezialfragen-Symposien und im Rahmen von Vorträgen eingehen. Eine besonders fruchtbare Kooperation entwickelte sich vor allem mit dem späteren Justizminister Sturm in Slowenien.

V. Workshop Wirtschafts- und Verfassungsrecht

Am 08. 09. 1993 fing die Herbstreihe der Workshops wieder an. Im Oktober war ein weiteres Workshop-Treffen zum Thema Datenschutz geplant und im November und Dezember 1993 jeweils am ersten Mittwoch im Monat gleich geartete Veranstaltungen zu den Themen „Genossenschaftsrecht und Privatisierung“.

Eingeleitet wurde der Workshop vom Verfassungsrichter, Professor Imre Vörös, der die Sicherung des Eigentums in der neuen ungarischen Rechtsordnung in den Mittelpunkt seines Referates stellte. Diesem Vortrag folgte ein Referat von mir zum Thema „Die Bedeutung der Grundrechte für die Wirtschaftsverfassung im Grundgesetz“. Ich zeigte oder versuchte zu zeigen, dass das Grundgesetz bewusst wirtschaftspolitisch offen und neutral geblieben war, da es sich ja auch als Provisorium fühlte. In den Grundrechten war aber von Anfang an eine klare Richtung – auch Marktwirtschaft – gegeben, die durch die Garantie des Sozialstaatsprinzips in Art. 20 GG den Charakter der sozialen Marktwirtschaft annahm. Insbesondere erwähnte ich die Rechtsprechung zu Art. 2 Abs. 1 GG, aus der die Vertragsfreiheit, die unternehmerische Freiheit, die Wettbewerbsfreiheit und andere Freiheitsrechte durch die Jurisdiktion entwickelt wurden. Die Beschäftigung mit Art. 2 Abs. 2 GG (körperliche Unversehrtheit) versuchte den Weg zu einem Grundrechtsschutz auf eine ökologisch angepasste Umwelt darzustellen. Anschließend wandte ich mich den Artikeln 12 (Berufsfreiheit) und Art. 14 GG (Eigentum) zu. Der Ministerialrat Dr. Manfred Pfeiffer (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft) behandelte im Anschluss daran zum gleichen Thema das von mir ausgesparte Grundrecht Art. 9 Abs. 3 GG und stellte die Tarifautonomie und die Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in den Mittelpunkt. Er wandte sich dann vor allem dem magischen Viereck (Art. 109 GG) zu und versuchte, die Begriffe Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Geldstabilität zu erörtern. Das genaue Thema seines Vortrages lautete „Grundgesetz und Wirtschaft“.

Manfred Pfeiffer war ein Jahr lang im Wirtschaftsministerium in Dresden und hat dort an der Neuordnung des Wirtschaftsrechtes aktiv teilgenommen. Er hat auch große Erfahrungen mit dem Problem der Privatisierung. Im Anschluss an Pfeiffers Vortrag sprach auf Einladung der ungarischen Seite Professor Josef Kaiser, Freiburg, zum Thema „Probleme des Maastrichter Europa-Unions-Abkommens und der demokratischen Legitimation des Integrationsprozesses“. Er stellte die Schwierigkeiten dar, die der Europa-Union durch die monetären Entscheidungen zur europäischen Währungsreform vom 31. Juli – 1. August 1993 entstanden sind. Gleichzeitig beschäftigte sich sein Referat mit Europa und völkerrechtlichen Problemen grenzüberschreitender Wasserwege. Das nicht vorgesehene Thema passte sich aber dann doch einigermaßen an den Gesamtrahmen an. In der Diskussion wurden folgende Probleme besprochen.

- Bedeutung des Umweltrechtes und Umweltschutzes für die Wirtschaftsverfassung (bezüglich meiner Ausführungen zu Art. 2 Abs. 2 GG),

- Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiet der Wirtschaftsverfassung, zur Berufswahlfreiheit und ihrem Verhältnis zum Wettbewerb und zur unternehmerischen Freiheit,

- Die Frage der sozialen Grundrechte (Recht auf Arbeit).

Anschließend konnte ich in einem Interview des ungarischen Rundfunks die Frage klären, warum sich in Ungarn stärkere liberale Tendenzen in der Wirtschaft durchzusetzen versuchen, während in der Bundesrepublik die sozialstaatliche Komponente und der Umweltschutz betont werden. Von Seiten der Teilnehmer – aber auch der Projektleitung in Budapest – wurde der Wunsch geäußert, ein Ganztagsseminar zur Privatisierung abzuhalten. Auch Dr. Pfeiffer sollte an diesem Seminar teilnehmen.

VI. Übersicht über die weitere Tätigkeit

1. Der Status der Kirchen im modernen Rechtsstaat¹⁵

Zurückblickend sind noch einige Vorträge und Tagungen beginnend mit dem Jahre 1990 zu erwähnen, die teilweise unter Teilnahme meines amerikanischen Kollegen Prof. Paul Brietzke und meines früheren Münchener Kollegen Prof. Roland Wittmann durchgeführt wurden. Zunächst traf ich in Budapest mit Prof. Imre Takács zusammen, der auch an der Budapester Tagung 1989 teilgenommen hatte. Im Rahmen eines Essens zusammen mit Wittmann und Brietzke wurde die Veröffentlichung der Budapester Tagung sowie die Teilnahme an der Kölner Tagung am 10. Juli 1990 besprochen.

Mit Prof. Ádám fuhren wir am 05.06.1991 nach Pécs, wo im Rahmen eines Abendessens mit dem Dekan Prof. Szotáczy ein Meinungsaustausch mit weiteren Kollegen stattfand. Dabei wurde hier und auf der Abschlussbesprechung mit Prof. Ádám über die weitere Zusammenarbeit unter Einfluss der amerikanischen Universität Val Paraiso (Indiana) gesprochen.

Hier möchte ich vor allem meinen eigenen Vortrag hervorheben, der auf Wunsch der Gastgeber zum Thema „Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften in der Bundesrepublik Deutschland“ stattfand. Prof. Brietzke sprach über Markt und Verfassung aus der Sicht der Vereinigten

Staaten. An die beiden Vorträge schloss sich eine längere Diskussion an.

2. Verfassungsrecht und Kommunalrecht sowie der öffentliche Dienst¹⁶

Dem Seminar vorgeschaltet war ein Informationsgespräch am 31. August 1991 an der Hochschule für Staatsverwaltung in Budapest. Dr. *Engelschalk* (Bayerisches Staatsministerium des Innern), Dr. *Harbich* (Bayerische Verwaltungsschule in München), Dr. *Seebauer* (Bayerisches Staatsministerium des Innern) und Prof. Dr. *Scholler* (Universität München) nahmen auf deutscher Seite an diesem Gespräch teil, das von ungarischer Seite vom Leiter des Lehrstuhls für Staatsverwaltung, Prof. Dr. *Lajos Lőrincz*, geführt wurde. Dabei wurde auf ungarischer Seite der Wunsch nach einer Unterstützung bei der Durchführung der Lehre an der Verwaltungsschule und der Beschaffung von deutschsprachigem Material zum Verwaltungsrecht geäußert.

Zurzeit sind an der Hochschule für Staatsverwaltung, die über 1.000 reguläre Studenten verfügt, amerikanische und französische Gastdozenten tätig. Die Hochschule für Staatsverwaltung verfügt auch über eine Fernausbildungsabteilung und ist dabei, auch für den akademischen Verwaltungsberuf ergänzende Ausbildungsstufen einzubauen.

Am 1. September 1992 eröffnete der Rektor der Weiterbildungszentrale für Verwaltung, Dr. *Tamás Klement*, die Tagung. Dr. *Klement* hatte auch bereits die erste Tagung dieser Art im März eröffnet und betreut. Die Tagung war so organisiert, dass zunächst die deutschen Teilnehmer referieren sollten, und dass anschließend am Donnerstag zwei Experten aus dem ungarischen Innenministerium die aktuelle Problemsituation darstellen sollten.

Folgende Themen wurden den Teilnehmern vorgestellt:

- 1) Das Kommunalverfassungsrecht und das Zusammenwirken kommunaler und staatlicher Organe (*Scholler*)
- 2) Das Recht der staatlichen Kommunalaufsicht (*Harbich*)
- 3) Rechtsschutz, der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (*Engelschalk*)
- 4) Das Recht des öffentlichen Dienstes (*Seebauer*)

Daraufhin fanden die beiden Referate der ungarischen Seite statt. Hier referierte Dr. *Lajos Szabó*, Leiter der Hauptabteilung für Selbstverwaltung im Innenministerium, zum Thema: „Das ungarische Kommunalrecht einschließlich der staatlichen Aufsicht“.

Der Referent versuchte einen Überblick über die Bemühungen der ersten beiden Reformjahre zu ge-

ben. Es zeigte sich, wie viel in Ungarn in Bewegung gekommen war und wie notwendig eine Konsolidierungsphase zu sein schien. Ende des Jahres sollte durch eine weitere Reform des Kommunalrechtes eine Absicherung erfolgen.

3. Grundsätze des staatlichen Wahlrechts¹⁷

Das Thema der Gesamtveranstaltung betraf das Wahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Hierzu sprachen einleitend ein Unterstaatssekretär des ungarischen Justizministeriums, weiterhin der Berichterstatter und der Redakteur der Frankfurter Allgemeinen Hefty.

Die einleitenden Bemerkungen von ungarischer Seite beschränkten sich auf die Darstellung des ungarischen Wahlrechtes, das ein 2-Stimmen-Wahlrecht ist, das in wesentlichen Zügen dem deutschen geltenden Bundeswahlrecht nachgebildet wurde. Auf tiefere innere Problemzusammenhänge wurde nicht eingegangen. Das Referat des Berichterstatters versuchte weniger die deutsche formalrechtliche Regelung darzustellen, da man davon ausgehen konnte, dass sie den ungarischen Hörern bereits bekannt sei. Das Referat des Berichterstatters war von Anfang an darauf angelegt, die Wahlrechtsdiskussion in der Bundesrepublik – beginnend mit der Bayerischen Verfassung 1946 bis hin zur ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990 – darzustellen.

In einem ersten Abschnitt wurde die Diskussion um relative Mehrheitswahl oder Verhältniswahl untersucht und ihre innere Problematik und Dynamik aufgezeigt. In einem zweiten Teil versuchte der Berichterstatter die bayerische Wahlrechtsregelung aufzuzeigen, wie sie sich aus der Bayerischen Verfassung – Art. 14 ff. – ergibt und wie sie in der Bayerischen Gesetzgebung und in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes ihren Niederschlag fand. Dabei wurde nicht nur das Bayerische Landeswahlrecht, sondern auch das Bayerische Kommunalrecht in den Kreis der Betrachtungen einbezogen und ein besonderer Wert auf die Darstellung der stärkeren Personalisierung des Wahlrechtes in Bayern gelegt. Auch die Regelung des Europa-Wahlrechtes wurde in die Betrachtung mit einbezogen. Nicht unerwähnt blieben auch die verschiedenen Wahlrechtsberechnungssysteme und die Gründe dafür, warum das deutsche Wahlrecht in Bund und Ländern vom Dorn'schen Verfahren auf das Verfahren Nemeier zurückgegangen ist.

Das Referat von Hefty betraf politische Aspekte des Wahlrechtes in der Bundesrepublik und ging auf die ungarische Frage ein, ob Nachwahlen sinnvoll

seien, die im Gegensatz zum deutschen Wahlrecht im ungarischen eine große Rolle spielen.

Die Diskussion betraf zunächst die Frage der schon erwähnten Zwischenwahl. Hierbei war der Verweis auf die deutsche Regelung – § 48 BWG – nicht recht hilfreich, weil zwar in der Bundesrepublik Zwischenwahlen nur im Kommunalrecht als Ersatzwahlen bekannt sind, aber doch die Wahlen in den Bundesländern selbst eine Art Zwischenwahl darstellen.

Weitere Themen der Diskussion waren die Regelung des Briefwahlrechtes in der Bundesrepublik Deutschland und die Wahlanfechtung bei Verstößen gegen die Wahlgesetzgebung, insbesondere die Neutralität und die Abstinenz von Wahlwerbung unmittelbar vor der Wahl. Hier waren die Meinungen der ungarischen und deutschen Experten sehr unterschiedlich. Die ungarischen Experten schienen eine gerichtliche Wahlprüfung für unzweckmäßig anzusehen und glaubten, dass durch die Erstellung eines Kataloges dem abgeholfen werden könne.

Hier zeigte sich wieder, dass auf dem Gebiet der Verwaltungskontrolle einschließlich der Wahlkontrolle noch ein großer Nachholbedarf auf ungarischer Seite bestand. Es wurde daher angeregt, gelegentlich auch Wahlprüfungs- und Wahlanfechtungsfragen mit auf die Themenliste zu setzen.

4. Die Modernisierung des Rechts durch elektronische Datenverarbeitung¹⁸

Es besteht insbesondere Bedarf, eine automatisierte Gesetzesdokumentation einzuführen (Rechtsveränderungen, altes Recht/neues Recht).

a) Dokumentation von Gerichtsurteilen (Urteile von grundsätzlicher Bedeutung, z. B. Verfassungsgericht, für Kommunen geeignet).

b) Dokumentation und Automatisierung des Satzungsrechtes der Kommunen (Automatisierung der 3.100 Kommunen in Ungarn).

c) Literaturdokumentation

d) Erschließung ausländischer Rechtsregeln (z. B. sogenannte „Eckpfeilergesetze“, die Rechtserkenntnisse auch für Ungarn schöpfen lassen, Gerichtsurteile, Entscheidungen im strafprozessualen Bereich, Freiheits- und Staatsbürgerrechte), wobei die Zielvorstellung dahin ging, dass verschiedene Urteile aus bestimmten ausgewählten Ländern automatisiert erschlossen werden, um so auch einen Eindruck der Rechtsentwicklung in anderen Ländern zu erhalten, die wiederum Einfluss auf die ungarische Rechtsentwicklung nehmen könnte. Zu denken wäre etwa an Referenzländer wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Portugal, Finnland.

5. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen¹⁹

Von ungarischer Seite war ein Referat zum Thema: „Öffentlich-rechtliche Körperschaften und Stiftungen“ gewünscht. da zurzeit ein neues Gesetz über öffentliche Stiftungen im ungarischen Parlament beraten wird. Dieses Gesetz hat Bedeutung für die Dezentralisierung und Dekonzentrierung des ehemaligen zentralistischen Staatsapparates durch Ausgliederung von Verwaltungsfunktionen und durch Einführung körperschaftlicher Selbstverwaltung bzw. der Selbstverwaltung von Stiftungen. Es bestand von ungarischer Seite der Wunsch, das deutsche bzw. das bayerische Recht (insbesondere bezüglich der Stiftungen) dargestellt zu erhalten. Von Prof. Kilényi war der ungarische Gesetzesentwurf in einer 34-seitigen Darstellung analysiert worden, sodass der deutsche Referent auf Detailfragen, die dort aufgeworfen worden waren, gut eingehen konnte.

Die Wiedererrichtung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften – so z.B. auf dem Gebiet der Berufsstände, des Handwerkes und der Stiftungen – kann in Ungarn an eine reiche Tradition anknüpfen, die schon im 19. Jahrhundert vom deutschen und österreichischen Recht beeinflusst war.

Eine besondere Bedeutung hat die Diskussion dadurch erhalten, dass gegenwärtig Bestrebungen vom ungarischen Parlament zu erkennen sind, das öffentliche Rundfunkwesen – Hörfunk und Fernsehen – in eine Stiftung umzuwandeln, wobei von Seiten oppositioneller Kräfte vermutet wird, dass damit nur attraktive Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Eine Veröffentlichungspflicht der Stiftungsmittel wurde angeregt, doch konnte darauf verwiesen werden, dass auch nach deutschem – bayerischem – Recht eine solche Pflicht nicht besteht, die durch das Parteiengesetz nur für politische Parteien begründet wurde. Weiterhin wurde nach Stiftungsregelungen gefragt bzgl. der kirchlichen und der kommunalen Stiftungen und die Regelung nach dem bayerischen Recht erörtert.

Einen besonderen Schwerpunkt bildeten weiterhin die kommunalen Versorgungsbetriebe, insbesondere die kommunalen Wasserversorgungen und Wasserverbände, wobei ich die Vermutung äußerte, dass hierfür nach bayerischem Recht das Zweckverbandsgesetz zuständig wäre und in Bayern Zweckverbände gegründet werden müssten.

6. Der Staatspräsident im System der parlamentarischen Demokratie²⁰

6.1 Allgemeines

Am 8. Juni 1994 wurde in Budapest die vierte Workshop-Veranstaltung (von insgesamt sechs des Jahres 1994) durchgeführt. Alle sechs Workshop-Veranstaltungen wurden von mir auf deutscher Seite organisiert. Vier verschiedene Fernsehteams haben Aufnahmen von der Veranstaltung aufgezeichnet. Der auf ungarischer Seite agierende Organisator, der Verfassungsrichter Professor Géza Kilényi, hatte den Zustand des ungarischen Verfassungsrechtes mit Bezug auf das Thema durch eine vorbereitende Unterlage („Die Rechtsstellung und die Aufgaben des Republikpräsidenten, seine Tätigkeit im öffentlichen Leben und das Präsidialamt“) sehr gründlich dargestellt.

Professor Kilényi wurde ebenfalls vom ungarischen Fernsehen interviewt und ein Teil des Interviews wurde bereits am 8. bzw. am 9. Juni ausgestrahlt. Auf ungarischer Seite nahmen noch die weiteren Verfassungsrichter, Professor Antal Ádám und Professor Péter Schmidt, teil.

6.2 Die ungarischen Referate

Vor meinem Referat sprach zunächst Professor Kilényi, gefolgt von dem Referat einer ungarischen Universitätsdozentin, Dr. Márta Dezső. Beide Referate befassten sich mit der Lösung der Machtverteilung zwischen dem Republikpräsidenten und dem Regierungschef nach der revidierten ungarischen Verfassung.

Es war unter der Regierung des Premierministers Antal zu einem Konflikt über die Frage gekommen, ob der Republikpräsident das Recht habe, bei der Ernennung von führenden Beamten die persönliche Eignung nachzuprüfen. Mit anderen Worten ging es um die Frage, ob der Republikpräsident außerhalb der Exekutive stehe und dennoch mit einer selbständigen Befugnis zur Exekutive ausgestattet sei. Dabei ging es vor allem auch um die Frage, welche Bedeutung das Gegenzeichnungsrecht oder die Gegenzeichnungspflicht in der ungarischen Verfassung haben.

In der revidierten ungarischen Verfassung kommt die Angst, dass die Machbefugnisse des Republikpräsidenten über die verfassungsrechtliche Kompetenz hinaus in das parlamentarische System präjudizierend eingreifen könnten, zum Ausdruck. Der ungarische Staatspräsident, Árpád Göncz, der sich eigentlich für die Teilnahme an der Workshop-Veranstaltung angemeldet hatte, sollte durch sein geplantes Erscheinen sicher nicht nur eine Referenz

vor der Arbeit der Stiftung machen, sondern auch das brennende Interesse an diesen Fragen dokumentieren.

Wegen der Regierungsverhandlungen zwischen der Partei des Wahlsiegers Horn und den Liberalen hatte aber der Staatspräsident kurzfristig abgesagt. Dennoch nahm dies nichts von der Bedeutung der Veranstaltung, was in der starken Publikumswirkung und am Medieninteresse abgelesen werden kann.

6.3 Das deutsche Referat

Mein Referat zu obigem Thema stellte in einem ersten Teil die Ausgangssituation in der Weimarer Verfassung vor, die dann zur Krise der Demokratie schon vor 1933 führte. In einem zweiten von mir dann sehr gekürzten Teil wurde die Wahl des Bundespräsidenten behandelt, die durch die Wahl von Roman Herzog am 23.05.1994 natürlich besondere Aktualität hatte.

In einem dritten Abschnitt widmete sich das Referat den Aufgaben des Bundespräsidenten, und zwar gegliedert nach Aufgaben und Funktionen im Gesetzgebungsbereich, im Exekutivbereich und im Rechtsprechungsbereich.

In einem anschließenden eigenen Abschnitt 4 wurde dann das materielle Prüfungsrecht im Gesetzgebungsbereich und im Rahmen der Ernennung von Beamten besonders gewürdigt. Aufgeführt als Beispiel wurde das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, das zuletzt gegenüber dem Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes ausgeübt wurde. Einen breiteren Raum nahmen auch die Mitwirkungsrechte bei der Bildung der Bundesregierung und vor allem im Rahmen des Krisenmanagements ein.

Im Anschluss daran erörterte ich die Reformvorschläge wie Kompetenzerweiterung bzw. unmittelbare Volkswahl.

In einem letzten Abschnitt widmete sich mein Referat der Organisation des Bundespräsidialamtes. Ich war kurz vor der Veranstaltung von den ungarischen Organisatoren gebeten worden, gerade hierzu und zur Praxis der Arbeit des Präsidialamtes näheres auszuführen.

6.4 Zusammenfassung

Die Workshop-Veranstaltungen hatten sich in Ungarn bereits fest eingebürgert und nahmen einen sicheren Platz in den Veranstaltungen in Ungarn ein. Da die ungarische Seite sehr intensiv an der Vorbereitung mitarbeitete und sehr gute Unterlagen lieferte, wurde auch gewährleistet, dass es zu einem echten Dialog kam.

7. Die Hierarchie der Rechtsquellen und die Frage der 2. Kammer (Senat)²¹

7.1 Fragen und Diskussionen am ersten Seminartag (27.10.1995)

Am ersten Seminartag wurden nach verschiedenen kürzeren Einführungsstatements durch Prof. Kilenyi und entsprechenden Antworten oder Statements vom Berichterstatter folgende Probleme diskutiert:

- Das Verhältnis vom Verfassungsrecht zum einfachen Gesetzgebungsrecht, insbesondere aber zu den sogenannten organischen Gesetzen.

Die ungarische Rechtspraxis folgt dem französischen Vorbild und hat einen größeren Teil von Rechtsfragen in sogenannten organischen Gesetzen geregelt, die eine erhöhte Bestandskraft gegenüber dem einfachen Gesetzgeber haben. Von Seiten des Berichterstatters wurde auf Art. 79 Abs. 3 GG (Unverbrüchlichkeitsklausel) hingewiesen sowie auf die Garantie des Wesensgehaltes in Art. 19 Abs. 2 GG.

- Die Problematik der 2. Kammer nahm einen großen Raum der Ausführungen und auch der Diskussion ein. Ungarn als Einheitsstaat hatte zurzeit nur eine funktionierende 1. Kammer, doch gibt es eine breite Diskussion, ob eine 2. Kammer sinnvoll wäre und wie sie ausgestaltet werden könnte. In meinem Referat wies ich darauf hin, dass von den 16 Bundesländern nur Bayern über einen Senat verfügte, der – obwohl nur mit beratender Stimme ausgestattet – eine mäßigende Einwirkung auf die Gesetzgebung wohlthuend ausüben sollte. Mein Vorschlag ging dahin, die ungarischen Gemeinden und die Wirtschaftskräfte – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – in einer 2. Kammer am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen. Dabei konnte ich auch auf die Tendenz in der EU hinweisen, wonach Gemeinden und Regionen in zunehmendem Maße Anhörungs- und Mitwirkungsrechte erhalten. In der Diskussion wurde dieser Gesichtspunkt intensiv erörtert und auch weiter ausgebaut, insbesondere mit der Begründung, dass die ungarischen Komitate immer eine gewisse Selbstverwaltung kannten, und dass es daher nicht außerhalb der ungarischen Tradition sei, solche Selbstverwaltungsträger in eine 2. Kammer mit einzubinden.

- Grundrechte und Grundrechtsbeschränkungen. Ein weiterer Gegenstand des ersten Seminartages war das Problem der Grundrechtsbeschränkung. Ich wies darauf hin, dass in der wissenschaftlichen Diskussion die im Schweizer Reformgesetz vorgesehene – noch nicht in Kraft gesetzte – Regelung einer generalklauselartigen Beschränkung auf Zustimmung im Kreis der Rechtswissenschaft gestoßen ist, doch dass die Schweiz natürlich aufgrund einer

lang anhaltenden demokratischen Tradition bessere Startvoraussetzungen hat als Länder in Osteuropa. Die deutsche Lösung eines differenzierten Systems, das von unbeschränkten Grundrechten bis hin zu spezialisierten Schranken reicht, sei prinzipiell vorzuziehen, doch könnte man sich auch eine Regelung vorstellen, die von den Gerichten einfacher zu handhaben ist als die deutsche Lösung. Prof. Kilenyi Meinung war dahingehend formuliert, dass eine 2. Kammer, die nur eine zweite politische Instanz wäre und dem Parteienproporz sich fügen müsse, keinen rechten Sinn habe. Er ließ es aber wohl offen, ob er für eine von den Kommunen und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden besetzte 2. Kammer positiv beurteilte oder nicht.

- Weitere Diskussionspunkte waren: Die Garantie des „sozialen Rechtsstaates und das Problem des formellen oder materiellen Rechtsstaates“; das Verhältnis von Rechtsverordnung zum Gesetz – gesetzesverändernde und gesetzesvertretende Rechtsverordnung –; der Wirtschafts- und Sozialrat der Weimarer Verfassung als Vorbild für eine 2. Kammer in Ungarn bzw. das Bayerische Senatsprinzip; Einbeziehung und Mitwirkungsformen der Opposition an der Regierungsverantwortung.

7.2 Zweiter Teil des Seminars

Der zweite Tag beschäftigte sich vor allem mit den folgenden zentralen Problemen: Gesetzgebungsinitiative, Normenkontrolle und organische Gesetze²². An diesem Tag des auf zwei Tage anberaumten verfassungsrechtlichen Seminars nahm auch Frau Dr. Barbara Wagner aus München teil, die zwei Jahre in Korea im öffentlichen Recht unterrichtet hatte und auch die Entwicklung des koreanischen Verfassungsgerichtes sehr gut beobachten konnte. Die meisten ungarischen Verfassungsrichter waren auch am zweiten Tag des Seminars anwesend.

Verfassungsrichter Kilenyi führte das Seminar wie am Vortag und bat nach kurzen einführenden Statements die bayerischen Experten um Stellungnahmen, wonach dann die allgemeine Diskussion eröffnet wurde. Folgende Themen und Argumente wurden angesprochen:

a) Zweikammersystem

Das am Vortag bereits erörterte Zweikammersystem wurde wieder aufgegriffen. Als Legitimationsgrundlage hierfür wurden folgende Argumente angeführt: Machtkontrolle, besondere Bedeutung im Falle eines rechtlichen Systemwechsels, Vor- und Nachteile der Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens. Bei der Konstruktion der zweiten Kammer wurde erörtert, ob ein Delegationssystem oder ein kooperatives System vorzuziehen sei sowie nach der territorialen oder körperschaftlichen Orga-

nisationsstruktur. Von deutscher Seite wurde vor allem betont, dass die kommunale Ebene und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen vertreten sein müssten, wie dies auch im bayerischen Senat erfolgreich geschehen sei. Dieses Argument wurde von den Teilnehmern sehr positiv aufgenommen und darauf hingewiesen, dass vor dem Krieg die Komitate schon eine relativ große Autonomie gehabt hätten, so dass man an ungarische Erfahrungen anknüpfen könne.

b) Normenkontrolle

Bei diesem Thema behandelten die Statements und die Diskussionsbeiträge vor allem die Frage der Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit präventiver Normenkontrolle. Darunter wird die Zulässigkeit der Anrufung eines Verfassungsgerichtes vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens verstanden. Eine solche im deutschen Recht beseitigte präventive Normenkontrolle würde das Verfassungsgericht zu sehr in die politische Verantwortung des Parlaments eingreifen lassen und damit auch das Gewaltenteilungsprinzip verletzen können. Die deutschen Teilnehmer haben auf die deutsche Regelung hingewiesen und auch die Gründe angegeben, warum nach geltendem Recht eine präventive Normenkontrolle nicht mehr besteht. Es wurde auch die Frage diskutiert, ob es möglich und wünschenswert sei, dass das Verfassungsgericht die Rolle einer zweiten Kammer übernehmen könne. Auf die Lösung nach dem französischen Modell wurde wiederholt hingewiesen.

c) Gesetzgebungsinitiative und Gesetzgebungsverfahren

Nach der Darstellung der ungarischen Regelung von Gesetzgebungsinitiative und Gesetzgebungsverfahren wurden von deutscher Seite die Regelungen des Grundgesetzes erörtert. Es wurden folgende Gesichtspunkte herausgestellt: Die Bedeutung des Initiativrechtes der zweiten Kammer (Bundesrat) sowie die Funktion der Regelung, wonach die Bundesregierung Gesetzesvorlagen im ersten Verfahrensabschnitt dem Bundesrat vorlegen muss. Dabei wurde auch dargestellt, dass durch die Unterscheidung von Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen und die Einrichtung des Vermittlungsausschusses eine Verlangsamung des Verfahrens vermieden wird. Auch ist eine absolute Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren nicht wünschenswert, da durch das Mitwirken verschiedener Organe die Gesetzgebung an Funktionalität gewinnt.

d) Verhältnis von Gesetz und Verordnung

Eine wichtige Rolle im Rahmen der Neuorganisation der Verwaltung unter Beachtung rechtsstaatlicher Ordnungsgrundsätze spielt das Verhältnis von Gesetzgebungskompetenz durch das Parlament und

Rechtssetzung durch die Verwaltung. Aufgrund des Einflusses der marxistischen Rechtstheorie waren auch in Ungarn in der Staats- und Verwaltungspraxis die Unterschiede zwischen dem parlamentarischen Gesetz und der administrativen Rechtssetzung verwischt. In der Rechtspraxis ging man sogar so weit, dass die Rechtssetzung durch die Verwaltung eine immer größere Rolle spielte und die parlamentarische legiferierende Funktion der Volksvertretung beseitigt schien. Dieser Zustand bedurfte einer rechtsstaatlichen Neuordnung, wobei auch das Demokratieprinzip Beachtung finden musste. Von deutscher Seite wurde die Bedeutung und die Notwendigkeit der administrativen Rechtssetzung nicht nur nicht bestritten, sondern ihre wachsende Bedeutung betont. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Lösung, die das Grundgesetz in Art. 80 I GG und die bayerische Verfassung in Art. 55 gefunden haben, auch nicht durch noch so große Interessen der Verwaltung an Effektivität und Verfahrensbeschleunigung unterlaufen werden darf. Auch in Ungarn müssten solche Regelungen verfassungsrechtlich verankert werden, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß, also das Programm der delegierten Gesetzgebung vom Parlament aufgestellt werden muss. Gesetzesvertretende Verordnungen sind schon vom Grundgesetz selbst ausgeschlossen, aber auch unbeschränkt gesetzesändernde oder unbeschränkt gesetzesergänzende sind unzulässig.

e) Organische Gesetzgebung

Die Frage, ob wichtige Elemente oder ganze Gesetzgebungsmaterien nach dem französischen Modell durch organische Gesetze geregelt werden sollen, wurde ebenfalls diskutiert. Eine solche Regelung ist dem Grundgesetz unbekannt, das nur bei der Verfassungsänderung oder Verfassungsergänzung eine qualifizierte Mehrheit verlangt. Allerdings hat die deutsche Seite hier eingeräumt, dass im Falle staatlicher Umbruchsituationen, wie sie nicht nur in Ungarn vorlag, ein berechtigtes Interesse daran bestehen kann, außerhalb der Verfassung stehende Elemente der Verfügungsgewalt des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Es kann hier darauf hingewiesen werden, in welchem großem Umfang das Bundesverfassungsgericht beispielsweise den Begriff des sozialen Rechtsstaates interpretiert hat. Damit wurden weitgreifende Elemente der Verfassungsgarantie unterstellt und somit dem einfachen Gesetzgeber entzogen.

f) Staatspräsident

Eine ausführliche Diskussion entwickelte sich nach dem Statement von Prof. Kilényi. Es soll hier auch erwähnt werden, dass zum Thema des Staatspräsidenten unter besonderer Berücksichtigung des Präsidialamtes in diesem Jahr bereits ein Workshop

von mir stattgefunden hatte. In dem neuen Diskussionspunkt Staatspräsident lag aber keine reine Wiederholung des früheren Themas, da weniger die Verwaltungsstruktur des Präsidentenamtes, sondern Kompetenz- und Aufgabenbereiche dargestellt und diskutiert wurden. Die Fülle der Fragen soll hier nur in Stichworten umrissen werden: Neutrale Position außerhalb des Parteiensystems als *Pouvoir Neutre*, Wahl durch das Volk oder ein besonderes Wahlorgan, auch wenn die Kompetenz des Präsidenten eingeschränkt ist (non executive president), kein rein protokollarischer Staatspräsident erwünscht, Problem der Gegenzeichnungspflicht, Ministerernennungsrecht oder Richterernennungsrecht, Reservekompetenzen und Machtzuwachs in Krisenzeiten.

g) Regierung und Ministerpräsident (Kanzler)

Prof. Kisényi stellte die Frage, ob nach dem Grundgesetz die Staatsregierung oder ein einzelner Minister überhaupt noch eine vom Kanzler unabhängige Verfassungskompetenz hätten. Die starke Stellung würde auch noch durch das konstruktive Misstrauensvotum erhöht. Man könne daher in der Bundesrepublik nicht nur von einer Kanzlerdemokratie sondern geradezu von einer Kanzlerdiktatur sprechen. Auch habe das Parlament nach dem GG auch nicht die Kompetenz eines Misstrauensvotums gegen den einzelnen Minister. Von deutscher Seite wurde dem widersprochen. Die Regierung habe eine dreifache Kompetenz: als Kollegialorgan die Gesamtheit von Ministern und Kanzler, der Ressortminister als einzelner und der Kanzler im Rahmen der Richtlinienkompetenz. Es wurde allerdings eingeräumt, dass das konstruktive Misstrauensvotum gewissermaßen eine Überreaktion gegenüber den Weimarer Verhältnissen sei.

i) Grundrechte

Zu den Grundrechten wurden auch am zweiten Seminartag ergänzende Ausführungen gemacht. Hier hat vor allem Frau Dr. Wagner die Notwendigkeit von Interessenverbänden hervorgehoben. In allen demokratischen Staatswesen seien solche NGOs wichtige Instrumente der Grundrechtsverwirklichung, weil häufig der Einzelne den Instanzenzug nicht ohne finanzielle Unterstützung durchlaufen könne. Welche inneren Konflikte in Großorganisationen von NGOs auftreten können, zeigte sie auf am Beispiel des ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club) anlässlich der Diskussion um die Ozongesetzgebung.

h) Wahl und Ernennung von Verfassungsrichtern

Eine umfangreiche Diskussion entstand auch zum Thema der Wahl und Ernennung von Verfassungsrichtern. Im Gegensatz zum deutschen Beispiel wurde die Lösung in der spanischen Verfassung

als vorbildlich angesehen, wobei das Wahlrecht auf alle drei Staatsorgane verteilt ist. Hier hat auch Frau Dr. Wagner ihre Erfahrung als Beraterin des koreanischen Verfassungsgerichtes in Seoul/Südkorea eingebracht. Von ungarischer Seite wurde um Überlassung der beiden Artikel über das koreanische Verfassungsgericht gebeten, was auch sofort von Freiherrn von Solemacher veranlasst wurde.

7.3 Schlussbemerkungen

Auch der zweite Seminartag war durch eine intensive Sachdiskussion gekennzeichnet. Die Ergebnisse der Aussprache werden sicherlich in die abschließenden Verfassungsberatungen Eingang finden.

Die große Teilnahme der ungarischen Richter, insbesondere der Verfassungsrichter, aber auch der Politiker, zeigte, dass das Seminar zur Vorbereitung der neuen ungarischen Verfassung auf aktives Interesse stieß. In abschließenden Gesprächen konnte ich auch feststellen, dass die bisherigen Workshops und Seminare im Rahmen dieses Programms gut aufgenommen worden waren, und die anhaltend starke Beteiligung der ungarischen Seite kann dafür durchaus als Beweis des großen Interesses herangezogen werden.

8. Kommunalrechtliche Garantien in der Verfassung²³

1) Der Veranstaltung im April kam hier wiederum deshalb große Bedeutung zu, weil die Regelung der kommunalen Selbstverwaltung in der neuen ungarischen Verfassung, die sich damals in Vorbereitung befand, von großer Bedeutung war. Dies ging auch aus den Referaten von Prof. Kisényi hervor.

2) Der Vortrag der ungarischen Seite (Prof. Kisényi) legte den besonderen Wert auf die organisatorische exakte Einordnung der kommunalen Selbstverwaltung in einem fortschrittlichen Staat. Dabei wurden folgende Schwerpunkte herausgearbeitet: die wirtschaftlichen Unternehmen und das Problem der Regelung eventueller Zahlungsunfähigkeit (damals standen die ungarischen Gemeinden vor großen wirtschaftlichen Problemen), der Umfang der Autonomiegewährleistung, die Regelung der Aufsicht, insbesondere die möglichen Befugnisse ultimativer Art der Auflösung und der Kommissarbestellung, sowie das Verordnungs- und Satzungsrecht der Gemeinden im Verhältnis zum Staate.

3) Das Referat des Berichterstatters behandelte die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung. Auch wurde vor allem die Verfassung von Baden-Württemberg herangezogen, da dies die ungarische Seite besonders gewünscht hatte. Inhaltsbestimmun-

gen und Schranken der kommunalen Selbstbestimmung wurden vor allem in Anschluss an die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (E 79, 127) dargestellt. Daran schloss sich ein kurzer Vergleich der deutsch-rechtlichen Regelungen mit den Entwürfen zur Neuordnung in der ungarischen Verfassung an. Ein weiterer Abschnitt behandelte den Rechtsschutz der Kommunen vor den Verfassungsgerichten in Bund und Land, der Neuregelung des Kommunalrechtes in den fünf neuen Ländern und der Bedeutung des Maastricht-Vertrages für die Weiterentwicklung des Kommunalrechtes in den Mitgliedsstaaten.

4) In der anschließenden Diskussion wurden dem Berichterstatter folgende Fragen gestellt:

Welche Möglichkeiten der Absetzung von kommunalen Organträgern, Einsetzung eines Kommissars oder Auflösung kommunaler Organe soll die Aufsichtsbehörde im Falle von Zahlungsunfähigkeit haben?

- Wie weit soll eine kommunale Gebietsreform in Ungarn vorangetrieben werden und welche Erfahrungen bietet insbesondere Bayern oder andere Länder der Bundesrepublik auf diesem Gebiet?

- Wie weit müsste auch die mittlere Verwaltungsebene – als höhere Kommunalebene oder als reine Staatsverwaltung – organisiert und in der Verfassung mitgeregelt werden?

- Welche Funktion soll das ungarische Verfassungsgericht gegenüber der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung haben?

- Wie weit soll das kommunale Eigentum geregelt werden und welche Vorschriften sind zur Begrenzung und Eindämmung kommunaler Wirtschaftsunternehmen erforderlich?

- Wer haftet im Falle von Zahlungsunfähigkeit einer Kommune? Haften hier auch die Ratsmitglieder?

- Soll ein innerer Kontrollbeamter im Rahmen der Bürgermeisterorganisation oder im Rahmen der Ratsorganisation unterhalb des Gemeinderates angesiedelt werden?

In der Gegenwart gibt es Stimmen, die die Meinung äußern, dass der vor 20 Jahren nicht nur durch die Grenzöffnungen sondern auch gerade durch die Transformation des Rechtes erstrebte Wandel flüchtig gewesen sei und einer Enttäuschung Platz gemacht habe. Hierzu soll aus einer führenden deutschen Tageszeitung zitiert werden:

„Europa war vor 20 Jahren für Millionen Slowaken, Tschechen, Ungarn, Polen oder Rumänen eine Chiffre für zivilisatorische Errungenschaften, die den Bewohnern des kommunistischen Machtbereichs versagt geblieben waren: Freiheit, Demokratie, Wohlstand. (...) Europa hieß und heißt für die Bewohner seiner östlichen Hälfte: dazugehören.“

Die Begeisterung von 1989 ist längst verfliegen und hat bei vielen Intellektuellen einer tiefen Enttäuschung Platz gemacht. Realität ist nämlich (...), dass vor den Kulissen des Übergangs die alten Theaterstücke weitergespielt werden. Die Transformation sei oberflächlich, es dominiere die Kontinuität“. (Süddeutsche Zeitung, „Der Osten hat die Wahl“ Nr. 113/2009, Seite 12)

Als ich zusammen mit anderen Rechtsreferendaren kurz nach dem ersten Examen in der Mitte der 50er-Jahre eine Reise in den Osten antrat, mussten wir auf der österreichischen Seite des Plattensees Halt machen. Vor uns lag hinter dem Eisernen Vorhang eine verschlossene Welt. Ich kann nicht glauben, dass die Stimmen Recht haben, die den vor 20 Jahren begonnenen Wandel als Täuschung und Illusion ansehen.

Allen deutschen und ungarischen Mitarbeitern an der großen Aufgabe der Öffnung Ungarns für Europa, insbesondere dem Vertreter der Hanns-Seidel-Stiftung in Budapest Freiherr von Solemacher, sei für den geleisteten Einsatz Dank ausgesprochen.

Von den vielen Persönlichkeiten, die auf beiden Seiten an dem Rechtstransfer mitgewirkt haben, sollen hier nur der Ehrendoktor der Juristischen Fakultät der Universität Pécs, Gerhard Hoffmann, sowie Prof. Georg Brunner, Köln, erwähnt werden, die beide schon verstorben sind. Gerhard Hoffmann ist am 26. März 2009 im Alter von 91 Jahren in Marburg gestorben. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer würdigte Gerhard Hoffmann in einem eigenen Nachruf. Alle Teilnehmer an unserem verfassungsrechtlichen Seminar in Pécs werden sich noch lange und gerne an den humorvollen Lehrer des Rechts, Gerhard Hoffmann erinnern.

Noten

¹ Georg Brunner (1936-2002) war zuletzt Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre und Ostrecht sowie Direktor des Instituts für Ostrecht der Universität Köln. S. zu Georg Brunner auch: Mahulena Hofmann (Hrsg.), *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Festschrift für Georg Brunner aus Anlass seines 65. Geburtstags, Baden-Baden 2001; Alexander Steininger, *Georg Brunner – 65 Jahre*, in: *Osteuropa*, Hl, 2002, S. 88 ff.

² Jürgen Harbich, APF, April 1991, S. 111

³ S. auch folgende Beiträge von Prof. Ádám: *Die Wandlungen der Determiniertheit der Rechtsentstehung in Ungarn*, in: Philipps/Wittmann (Hrsg.), *Rechtsentstehung und Rechtskultur*, Heidelberg 1991, S. 49 ff.

⁴ Zur Religionsfreiheit in Ungarn: *Die Religionsfreiheit als Verfassungswert in Ungarn*, in: *Das Menschenbild im weltweiten Wandel der Grundrechte*, Berlin 2002, S. 73 ff.

⁵ So sind z.B. in der ungarischen Fachzeitschrift „Jura“ folgende beiden Beiträge erschienen:

1) *Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik*, in *Jura (Ungarn)* 2001, S. 78 ff.

2) *Von der Kirche der „spaltigen Religion“ des Augsburger Religionsfriedens zur modernen Garantie des Pluralismus von Religionsgemeinschaften*, in: *Glaube – Freiheit*

– Diktatur in Europa und den USA, Zeitschrift Jura Nr. 2, Pécs 2007, S. 155

⁶ S. 99 im Tagungsband; Prof. Albert Takács zitiert hier zwar Hesse, doch geht der Begriff auf Nietzsches Buch *Also sprach Zarathustra* (erstmalig zusammenhängend erschienen 1886) zurück.

⁷ *Die Freiheit des Gewissens, Schriften zum Öffentlichen Recht*, Bd. 2, Duncker & Humblot, Berlin 1958, Nachdruck Duncker & Humblot, 2003

⁸ *Das Gewissen als Gestalt der Freiheit – Das Gewissen als Sinngestalt und Strukturprinzip im Verfassungsrecht*, Heymann, Köln 1962, sowie: *Gewissen, Gesetz und Rechtsstaat in: Das Gewissen in der Diskussion, Darmstadt* 1976, S. 407 ff. und: *Zum Verhältnis von (innerer) Gewissensfreiheit zur (äußeren) religiösen Bekenntnis- und Kultusfreiheit, in: Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte* Göttingen 1981, S. 183 ff.

⁹ Dr. Engelschalk war ebenfalls Teilnehmer.

¹⁰ Beide Vorträge zum Thema *Religionsgesellschaft* wurden veröffentlicht in: ungarische Fachzeitschrift *Jura* 2001, S. 36 ff. und S. 78 ff.

¹¹ Beide Vorträge wurden veröffentlicht in: *Közjogi intézmények a XXI. században*, Pécs 2004, u.a. S. 181 ff.

¹² S. dazu: *„Adamante Notare“ – Essays in honour of Professor Antal Ádám on the occasion of his 75th birthday*, Editor Nóra Chronowski, Pécs 2005, S. 32 ff., 518 ff.

¹³ S. *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat / Verfassungsentwicklung und rechtsstaatliche Praxis*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994, S. 314

¹⁴ Brunner S. 827, 828). *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993 „Der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit nach der politischen Wende“

¹⁵ Vortragsreise nach Budapest/Pécs vom 3. Juni bis 8. Juni 1990

¹⁶ Kommunalpolitisches Seminar am Plattensee/Ungarn vom 31. August 1992 bis 4. September 1992

¹⁷ Vortragsveranstaltung am 2. Dezember 1992 in den Räumen der Hanns Seidel Stiftung in Budapest

¹⁸ Veranstaltung der Hanns-Seidel-Stiftung am 03.03.1993 in Budapest

¹⁹ Workshop zum Thema „Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Stiftungen“ der Hanns-Seidel-Stiftung am 5. Mai 1993

²⁰ KZE-Einsatz in Budapest am 8. und 9. Juni 1994 zum Thema: *Der Bundespräsident im System der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*

²¹ Kurzzeit-Experteneinsatz in Budapest vom 27. bis 28. Oktober 1995

²² Zweiter Teil gemeinsam erstellt von Herrn Prof. Scholler und Frau Dr. Wagner

²³ Workshop-Veranstaltung „Die kommunalrechtliche Regelung in der Verfassung“ in Budapest; siehe hierzu auch die Übersicht über die verschiedenen kommunalrechtlichen Regelungen in den deutschen Ländern in: H. Scholler/ B. Schloer: *„Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland“*, 4. Auflage, Heidelberg, 1990.

FORUM

Ádám Antal
professor emeritus

Kiemelt megállapítások „Boros János: A demokrácia antropológiája”* c. művéből és néhány kapcsolódó megjegyzés

1. Bevezető megjegyzések

Boros János a Pécsi Tudományegyetem országosan és külföldön is ismert, neves bölcseleje szerint – hasznosítva William James (1842–1910), John Dewey (1859–1952), Richard Rorty (1931–2007) és Jürgen Habermas (1928–) progresszív nézeteit – korszakunk filozófiai elsődlegesen arra hivatottak, hogy fordítsák le, egyeztessék és általánosítsák a szaktudományok gyakran egymás számára is érthetetlen nyelvezetét. Ennek alapján a bölcseleők szerepét a képzett, kreatív mérnökök és ügyvédek hivatásához hasonlítja, akik *mások számára* tárnak fel előnyös megoldási lehetőségeket. A bölcseleőknek nemcsak azt kell kimunkálniuk, hogy a változó körülmények között minek kell történnie, hanem azt is, hogyan kell azt az egyénnek és a közösségnek előmozdítani. Dewey-val egyetértve említi azt is, hogy a filozófia és a demokrácia strukturálisan egymásra vannak utalva, a filozófusok kiemelkedő feladata a demokrácia védelme, a demokrácia ugyanis a legjobb filozófia, az ideák megvalósulása itt a földön. Szerző őszinte elismeréssel illeti, részletesen ismerteti az USA és Svájc alulról építkező, az *egyén* önállóságát, szabadságát, aktivitását, boldogulását biztosító, kötelességét és felelősségét is meghatározó, a közhatalmat korlátozó, az igazságosság érvényesülését garantáló, minden vonatkozásban elsődlegesen *morális* bázisú demokráciáját. Terjedelmi korlátok miatt ezeket az ismereteket még összefoglalva sem idézhetem fel.¹ Arra törekszem inkább, hogy érzékeltessem azokat a kritikai észrevételeket, amelyeket Boros professzor a hazai rendszerváltozás – szerinte – súlyos fogyatékoságaival szemben megfogalmaz, és összegezzem annak a demokráciakoncepciónak lényeges össze-

tevőit, amelyeknek megismerését, intézményesítését és érvényesülését szorgalmazza.

2. A hazai demokrácia fogyatékoságairól és fejlesztéséről

2.1 Arra a kérdésre, hogy ki követte el a döntő hibát abban, hogy Magyarországon ismét nem sikerült korrekt társadalmi-politikai viszonyokat kialakítani, Szerző többek között a következőket fogalmazza meg. Rosszul indult, amikor a rendszerváltozás utáni első kormány miniszterei a régi kormány és politikai bizottság tagjainak villáiba költöztek, szolgálati autóikkal svájci magánsíelésre utaztak, gyorshajításukkal botrányt okozva a szomszédos országban, továbbá azzal, hogy a demokrácia olyan titkos paktummal kezdődött, amely zsenge testén alig látható, de lassan üszkösödő seb maradt. Szerinte a demokráciát leghatékonyabban úgy lehetett volna megvalósítani, ha az ország akkori politikai vezetői nem kakasként illegették volna magukat ország-világ előtt, hanem a demokrácia elveit képviselték és „tanították” volna beszédeikben és magatartásukban. Történeti esélyt szalasztott el az első kormány azzal, hogy nem a demokrácia elveinek és gyakorlatának közvetítésére és megvalósítására összpontosított. (221–223. o.)

Szerző úgy véli tehát, hogy amíg ki nem hálnak azok, akik rabszolgák voltak, akik belülről látták a szolgaságot, akik a szolgasorból a politika felsőbb régióiba jutva még saját meggazdagodásukat vagy pozíciószerezésüket, és nem az ország történeti dimenziójú demokratizálását tekintik fő céljuknak, addig nem lehet itt szabadság, nem lesz itt demokrácia. A magyarországi lakosság zömének továbbra sincs köze a demokrácia eszményeihez, nem igazán érzi magáénak ezt a politikai rendszert sem, továbbra is az állammal szemben ássa lövészárkait, továbbra sem tartja az adófizetést demokratikus kötelességének. Milyen demokrácia az, amelyben átugorhatatlannak tűnő árkok hasítják ketté a társadalmat? Miféle demokrácia az, ahol a társadalmi beszélgetés helyett mélyből jövő gyűlölködés folyhat, ahol mértékadónak hitt napi- és hetilapok sem tartják tiszteletben a vélemények pluralitását? Magyarországon nem sikerült olyan demokráciát kialakítani, amelyet az emberek nagy része sajátjának tartana. Négyévenként hol az ország egyik felének, hol a másiknak van itt a demokrácia. A jelenleg vezető pozícióban lévő hivatásos politikusok sajnálatos módon belenyugodtak abba, hogy kommunikációjukkal osztoznak az országban.

Bármely ország demokratikus politikai berendezkedéséről csak akkor beszélhetünk, ha azt mindig mindenki magáénak érzi. Ilyent csak akkor tudunk kialakítani, ha a demokrácia morális, politikai és jogi

* Jelenkor Kiadó, Pécs 2009. 271 o.

értelmezése a pártpolitikától független, önfenntartó egyes emberből indul ki. A megosztott ország új eszmét, új elvet követel, mert szakadékos megosztottságban nem létezhet demokrácia. Szerző határozott véleménye, hogy „a demokrácia az egyénektől indul, és az egyén bízta a politikusokra mindazt, amit maga nem tud, vagy nem akar elvégezni, tehát az átfogó közös ügyek intézését (külpolitika, pénzügy, hadügy). Amit viszont az egyén el tud végezni, és el kell végeznie, gazdasági önfenntartását, sorsa irányítását, azt nem az államtól várja, hiszen a demokratikus államot nem azért hozza létre, és nem azért *gondoskodik róla* adófizetéssel, hogy az viszont róla gondoskodjék. A pénz útja egyszerűbb és hatékonyabb, ha az egyén magánál tartja, és maga gondoskodik magáról, családjáról, gyermekei tanításáról, az egészségügyről... A szabadság nem a törvények alóli szabadság, hanem a törvények közös és egyetemes létrehozásának szabadsága: a demokratikus konzultációs folyamatokban megalkotott és elfogadott törvényeket mindenki szigorúan be kell tartatni”. (225–227. o.)

Olyan demokráciát kellene feltalálnunk, amely politika ideológiától mentesen, az egyes, önmagáért és övéiért élő, nem „jobboldali” és nem „baloldali” embert képviseli, aki egyszerűen élni és jobban élni akar. Az ilyen demokráciában nem a politika határozza meg az emberek gondoskodását, és nem az skatulyázza be őket aszerint, hogy „te jobboldali vagy, te pedig baloldali”, hanem az emberek határozzák meg a politikát mint saját egyéni életük meghosszabbítását. A demokratikus politika az ember egyéni életével folytonos, következőképpen áthatja a minden emberben meglévő, a szabadságra alapozott moralitást. Az ilyen demokrácia hangneme nem az acsarkodás, hanem a beszélgetés és a kölcsönös megértésre törekvés. Az ilyen demokrácia az emberek együttélésének erőszakmentes, természetesen az emberi egyénből és méltóságból, a kölcsönös tiszteletből és megbecsülésből kiinduló, szabályozott, önkéntes formája. A demokrácia pluralitását pedig az biztosítja, hogy néhány alapvető szabály tiszteletben tartása mellett az önérvényesítés formái elvileg végtelen számúak. Ha pedig a demokrácia egypólusú lesz, ha a sokszínű emberek helyett bármilyen párt uralja, ez arra utal, hogy az országban nem igazán működik a szerves, az egyes ember és méltósága felől értelmezett demokrácia. Ahogy korábban létérdekünk volt a kommunisták szocialistává szelődése, ugyanúgy érdekünk, hogy felnőjön a tényleges szociáldemokrata és a valóságos polgári közép, amely békében képviseli érdekeinket olyan világban, ahol minden az egyes ember felől, és nem a pártok vagy kormányok felől értelmeződik. (246–248. o.)

2.2 Boros János művének zárásaként több elvi követelményt és fejlesztési javaslatot olyan megfo-

galmazással rögzít, hogy mit tenne ő, ha politikus lenne. Ezek közül ehelyütt a következőket említem. Ha én politikus lennék – írja a Szerző, óvakodnék a rossz tanácsadóktól, az olyanoktól, akik a demokrácia elve mellé bármiféle megvalósítandó ideológiát próbálnának elmémbe ültetni, hogy meglovolgassák azt. A valódi demokrácia ugyanis ideológiamentes. Hangsúlyoznám, hogy mindannyian a demokrácia *pártján* vagyunk, tehát *egy pártban*, mert ebben az országban sokkal több az, ami összeköt, mint ami elválaszt bennünket. Megszűnne a pártok és a politikusok uralma, ami inkább oligarchiák uralmára, sem mint demokráciára hasonlít. A különféle pártokba sodródott vagy azokon kívül rekedt embereket meghívnám a szabad és nyílt, felszabadító beszélgetésre: az eljövendő honi demokrácia közös, nagy diskurzusába. A demokrácia csak szabadságra épülhet, mert az a moralitás feltétele. A hagyományos, kissé „harcias” magyar nemzetfogalom helyett új, békés, befogadó fogalmat javasolnék, amelybe mindenkit beleértene, aki magyarul beszél, vagy aki nem tud magyarul, de ide akar tartozni. A nemzet fogalmát a demokrácia felől értelmezném. A modern demokrácia és a modern nemzet befogadó, és csak a befogadás eszméjére (amely egykor, időrendben sorolva, a zsidóság, a kereszténység és Szent István alapelve is volt, de az amerikai és az európai demokráciának is alapító elve) alapíthatjuk a demokratikus jövőt. Ahogy Európa is erre építi új korszakát – bennünket is befogad. Új, 21. századi nemzetfogalom hazai átvételét és alkalmazását is szükségesnek tartanám. Ez tágabb, differenciáltabb és emberibb lenne, mint a 19. századi fogalom, amelyet napjainkban szinte mindenki használ, és gyakran meglovolgól. A 20. századi események után a 19. századi fogalmat ugyanúgy nem lenne szabad a kortárs *politikában* érvényes fogalomként használni, mint a „szocializmus”, a „nácizmus”, az „élettér”, a „kitartás”, a „keresztény”, a „zsidó”, az „idegenszívű”, a „baloldali” vagy a „jobboldali” fogalmát sem. E fogalmak egy részéhez vér tapad, más részük értelmét veszítette, vagy inkább személyes, sem mint politikai értéket hordoz. (260–263. o.)

2.3 Hasznos bölcséleti ismereteket olvashatunk a monográfia „*Nem-egyensúlyi gondolkodás: Prigogine, Dewey és Derrida*” c. fejezetében. A nem-egyensúlyi gondolkodásmód a mozgást, a változást, az azokban való részvételt, a változások alkotó létrehozását, a világ jobb megismerését és javítását részesíti előnyben a statikus, merev, hatalmi, mindenáron megőrző gondolkodásmóddal szemben. Pedig a struktúrák nem előzetes minták vagy eszmék alapján, hanem önszerveződéssel jönnek létre. Elemi egységek, atomok, molekulák látszólag spontán összekapcsolódásával új törvényszerűségek és új minták jönnek létre, amelyek összekapcsolódásuk előtt megjósol-

hatatlanok. Rendszerek alakulnak ki, amelyek nem csak fenntartják, de javítják is magunkat. Az úttörők, a felfedezők, a próféták, a költők és a forradalmi tudósok gondolkodásmódja ez.

Szerző megállapítja, hogy Dewey kreatív, személyes, internalizált, processzuális és önjavító demokráciafogalma mögött a nem-egyensúlyi gondolkodásmódot fedezhetjük fel. Eszerint a demokrácia az a hit, hogy a *tapasztalat* folyamata fontosabb minden elért eredményénél, az elért eredmények végső értéke csak annyi, hogy a továbbmenő folyamat gazdagítására és rendezésére használhatók fel. A működő demokrácia nem-egyensúlyi demokrácia, soha nincs önmagával megelégedve, a politikai intézmények működését mindig javítani akarja, az emberek közötti kommunikációt egyre inkább meg kívánja tisztítani a hatalmi struktúráktól, folyton jobb anyagi körülményeket kíván az embereknek biztosítani, folyton jobb igazságot keres. Ez a gondolkodásmód sosem jut egyensúlyra, mindig nem-egyensúlyi, kritikus és javító szándékú. A demokráciának ez az elmélete szükségszerűen „nem-strukturalista”, nem-egyensúlyi, de konstruktív és pragmatikus. Zárt rendszer ugyanis nem, csak nyílt rendszer képes fejlődni, amely környezetével folytonos interakcióban van.

Derrida számtalan helyen lép föl a nyílt, nem-egyensúlyi gondolkodásmód mellett, amelynek általa védjegyzett módozatát *dekonstrukciónak* nevezi. Derrida nem elégszik meg a *scholarnak* azzal a hagyományos figurájával, aki képtelen az általánosító különbségtételekkel felhagyni, és az egyedi, az individuális felé fordulni. A jó gondolkodás, a jó tudomány, a jó társadalom, vagyis a társadalmi igazságosságon alapuló demokrácia Derrida szerint ugyanúgy, mint Dewey és Prigogine szerint, a nem-egyensúlyi gondolkodásmód segítségével valósítható meg. Ez a típusú gondolkodás és társadalom azonban soha nincs készen, soha nem befejezett, alkotása folytonosan és mindig újrakezdődik, valósága maga az újraalakulás, noha nincs egyensúlyban, de mindig keresi a jobb megvalósulásokat. (179–215. o.)

2.4 Egyetértéssel és elismeréssel fogadhatjuk Boros Jánosnak az EU és magyar alkotmányozásra vonatkozó kritikai észrevételeit is, amelyekben kifogásolja az olyan alaptörvényeket, amelyeket felülről oktrojáltak, amelyek nem a nép nevében születtek és nem élvezik a szuverenitás alanyának, a választópolgárok többségének megerősítését. Szerző az alkotmányozás tárgykörében határozottan nyilvánítja, hogy Európában (és Magyarországon) meg kell teremteni az alkotmányt. Az egyes ember demokratikus attitűdje és a társadalmi igazságosságot garantáló alkotmány kéz a kézben járnak. Amíg nincs olyan alkotmány, amelynek tartalma és megvalósítása az egyes emberek számára egyértelművé

teszi, hogy ez róluk szól, belőlük indul ki, és értük mint közösségi lényekért, mint egyért a mindenki közt és a sok egyből álló mindenkiért van, addig nem lesz demokrácia, csak a demokrácia Patyomkin köz-társaságai létezhetnek. A demokratikus alkotmányos állam, a jog- és jóléti állam a nép saját elhatározásából kell, hogy létrejöjjön, egy félreérthetetlen vélemény- és akarat kifejezés által, hogy önmaguknak a közös együttélés, az igazságosság és a jólét érdekében törvényt adnak, amely mindannyiukra vonatkozik. (140–141. o.)

2.5 Példásan világos és tartalmas megállapításokat olvashatunk a monográfiában a *holokauszttal* összefüggésben. Szerző megállapítja, hogy a holokauszt az európai és a magyar kultúra aktuális ügye és kérdése. *Auschwitz* az európai, a nyugati kultúra bűne. Mindannyiunk problémája, zsidóké, nem zsidóké egyaránt. Ha kultúránkat elfogadjuk és értékeljük, akkor bűneit kimondásuk, elutasításuk, megbánásuk és a lehetőség szerinti jóvátételük által kell feldolgoznunk. A holokausztot nem lehet jóvátenni. A halottakat nem lehet feltámasztani. Az elpusztított kisgyermekeknek nem lehet életüket visszaadni. Ezért gyógyíthatatlan seb a holokauszt a társadalom szövetében. Ezzel a sebbel kell együtt élnie ennek a kultúrának, az itteni embereknek. Az együttélés csak akkor lesz elviselhető, ha beszélgetésre és tiszteletre alapul. A nem-üldözötteknek és utódaiknak, ha személyesen nem is voltak vétkesek, saját ügyüként kell felfogniuk a nem gyógyuló sebet. Tudomásul kell venni, hogy nincsenek megfelelő szavak, amelyeket későn születőként e kultúra részeseiként a túlélőknek és a leszármazottaknak mondhatnánk. Tiszteljük fájdalmukat, és közösen olyan oktatást, olyan törvényeket, olyan világot teremtsünk, hogy a szörnyűség soha többé ne ismétlődessen meg. Hogy a társadalomban, a törvény előtt, és a hétköznapiakban ne legyen különbség származás vagy vallás miatt. (229–235. o.)

3. Néhány észrevétel

3.1 Folyóiratunk „Forum” része lehetővé teszi, hogy valamely jeles alkotás bemutatója az „Ad hoc” rovat recenzióinál kissé bővebben fűzhessen észrevételeket az értékelt mű tartalmához. Közjogelméleti, jogi értéktani és tételes alkotmányjogi szempontú megjegyzéseim természetesen csak tézisszerűek lehetnek, és korántsem tarthatnak igényt bővebb indokolásra, kimerítő lezártságra. Azt is hangsúlyozom, hogy az alábbiakban vázoltak nem kérdőjelezik meg Boros professzornak a terjedelmes műből kiemelt megállapításait, hanem csupán megítélésük és hasznosításuk kereteinek bővítésére irányulnak. Úgy vélem, hogy

korszakunk folyton szaporodó alapvető nemzetközi és szupranacionális dokumentumai, illetve az alkotmányos jogállamok alaptörvényei által meghatározott körülmények között a *demokrácia lényegesen meghaladja az egyén személyisége kibontakozásának, életkörülményei önálló javításának, kapcsolatai szabad alakításának, mások hasonló jogait, továbbá a közrendet, a közbiztonságot és a közegészséget nem sértő szabadságát. Fejlett jogállami keretek között a demokrácia az egyéni, a közösségi és a közhatalmi önszerveződés lehetőségének és gyakorlásának sok összetevőből álló, változatos rendje. Az ún. korszerű alkotmányos demokrácia a közhatalom által garantált olyan valóságos folyamat, amelynek legmarkánsabb, nélkülözhetetlen közjogi összetevőiként a következőket jelölhetjük meg:*

1) a folyton gazdagodó emberi és állampolgári alapjogok közhatalmi biztosítása és tényleges érvényesülése;

2) politikai pártok alakításának és működésnek valódi szabadsága;

3) közhatalmat gyakorló és megfelelő önállósággal rendelkező helyi és területi népképviselők, valamint a törvényhozó hatalmat érvényesítő központi népképviselői testület alaptörvényben meghatározott rendszeres időnkénti, többpártrendszerű szabad választása és érdemi működése;

4) független közszolgálati és magán tömegközlelési intézmények léte és felelős funkcionálása;

5) munkavállalói, munkaadói és egyéb érdekképviselők létrehozásának és működésének közjogilag meghatározott korszerű szabadsága;

6) a lelkiismereti, a világnézeti és ezek keretében a vallásszabadsághoz kapcsolódó közösségek léte és működése;

7) a felsorolhatatlanul sokféle civil szervezet és mozgalom alkotmányos szabadságának gyakorlása;

8) a vállalkozási, a gazdálkodási szabadság és versengés tisztességességi követelményének követése;

9) a törvény által létrehozott, de társadalmi bázisú, magán- és közcélokat egyaránt szolgáló, sőt törvényi felhatalmazás alapján bizonyos hatósági teendőket is végző köztisztviselők (gazdasági, foglalkozási és egyéb kamarák) működése;

10) az eseti – pl. gyülekezési, demonstrációs, petíciós, illetve más, az Alkotmánnyal vagy más jogszabállyal nem ellentétes célzatú – közösségek törvényes tevékenysége.

Hangsúlyozom, hogy a korszerű alkotmányos demokrácia jellegzetes, sőt nélkülözhetetlen összetevőinek előbbi megjelölése nem tarthat igényt teljességre és lezártságra. Ezek kiemelésével inkább fontosságukat kívántam hangsúlyozni annak az állításnak alátámasztásában, hogy a fejlett demokráciában az egyén szabadságának és igazságos társadalmi, illet-

ve közhatalmi kezelésének igénye és érvényesülése csak rendkívül sokféle, jogilag körülhatárolt *közösségi intézmények* létével, és a polgárok fejlett alkotmányi értékekhez igazodó magatartásával (tehát tevékenységével és tartózkodásával) valósítható meg.

3.2 Egyetértéssel fogadom és magam is vallom a *moralitás* követelményének jelentőségét. Ehhez az általános igényhez azonban indokoltnak tartom ehelyütt is a következők említését és hasznosítását. Nem volt és nincs Földünkön egységes moralitás. Igaz, voltak és vannak széles körben vallott erkölcsi elvárások és tapasztalatokon nyugvó hasznos szentenciák. Ilyennek minősül pl. már a római jog művelői által elfogadott és alkalmazandónak tartott jóhiszeműség, tisztességesség és méltányosság princípiuma, a körülményekhez és az egyéni adottságokhoz igazodó, bármely túlméretezettséget károsnak ítéelő, de nem középezt, hanem *optimálist* jelentő arisztotelészi *meszotész* posztulátuma, amelyhez nagyon hasonlít a keresztény temperantia, vagyis mértéktartás, a buddhista madjamakha, amely a lemondásban és a szeretetben is visszafogottságot igényel, továbbá a japán wa on giri ninio, amely a harmónia szolgálatát, valamint a szelídség és a derűs kötelességteljesítés elvárását tartalmazza. Korszakunk pluralitásából és tömegesedéséből fakad továbbá és az érintettek hátrányos helyzetéhez kapcsolódik a *tolerancia* és a *szolidaritás* elvárása. Régóta ismert és ugyancsak mellőzhetetlen posztulátum a *jog rendeltetésszerű gyakorlásának parancsa és a joggal való visszaélés tilalma*. A római jog ősi tudósai azt is felismerték és a „*summum ius summa iniuria*” tételében rögzítették, hogy a jogi szabályozás és a jogalkalmazás túlzásba vitele igazságtalansággal vagy más jogsérelemmel jár. Ezeknek illetve a hasonló elveknek alkotmányba iktatása azzal a következménnyel jár, hogy az erkölcsi tételek *alkotmányi érték*ké válnak, tehát mindenki, az államhatalom képviselői által is tiszteletben tartandó *jogi alapértéki rangra* emelkednek. A mellőzhetetlen erkölcsiesedés folyamatának újszerű és előnyös irányzataként terjed a közszolgálatok – pl. a bírák, a köztisztviselők, a rendőrök, a pedagógusok – és más közösségek sajátos erkölcsi kódexeinek az érintettek általi kimunkálása, folytonos karbantartása és társadalmi jellegű alkalmazása. Előnyös lenne, ha a közszolgálati erkölcsi kódexek mellett a civil bázisú közösségek tagjai belső demokráciájának gyakorlási rendjére is tekintettel dolgoznák ki és követnék hatékony és kellemes működésük *sajátos erkölcsi elvárásait*.

3.3 A 2008 őszi kirobbant pénzügyi és makrogazdasági világválság halaszthatatlanná teszi a jelenlegi *tőkés gazdálkodási rendszer betegségforrásainak* elmélyült tanulmányozását és újszerű terápiák alkalmazását. A folyton tökéletesítendő gyógymódok eszközei nem korlátozódhatnak belső és külső nyilvántartások,

szigorú ellenőrzési rendszerek fejlesztésére, markáns tilalmak, korlátozások, kötelességek, felelőségek megállapítására és szankciók alkalmazására. Mivel a gazdasági és egyéb törekvéseknek elsődleges hajtóereje az egyéni, a közösségi és az egyéb érdekelttség, az emberiség felelős protagonistáinak, valamint a különböző fokozatú közhatalmi fórumoknak olyan érdekelttségi mechanizmusokat kell kimunkálniuk és érvényre juttatniuk, amelyek a súlyos veszélyek megelőzésére, elhárítására, a bekövetkezett anomáliák, visszaélések, károk kiküszöbölésére serkentenek.

Az emberiség eddigi története a komplexitás gazdagodásáról tanúskodik. Az egyre bonyolultabbá váló komplexitás korszakunkban csak akkor nem vezethet káoszhoz, ha egyéni, közösségi, társadalmi, nemzetállami, szupranacionális és nemzetközi szinten folytonossá válik a veszélyek megelőzése, elhárítása és a körülmények javítását szolgáló erőfeszítések harmonizálása. A jövő alakítását nemcsak újabb tudományos-műszaki találmányok, igazgatási, adózási, közlekedési és egyéb normák, szellemi-művészeti felfogások befolyásolják, hanem az emberek tudatának és magatartásának komplexé válása is. A tudati komplexitás nem csupán az ismeretek gyarapításától függ, hanem ösztöneink, érzelmeink, önkontrollunk, felelősség-érzetünk, viselkedésünk önkéntes egyéni, közösségi alakításától és közhatalmi készítésétől is.

Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az értékek és értéktelenek nem csupán lineáris kapcsolatban fordulnak elő, hanem hálódigramos összefüggésben is megjelennek. A bonyolult interdependenciák arra készítetnek, hogy körültekintően alakítsuk és alkalmazzuk a holisztikus értékszemléletet. Ennek keretében megfelelő arányban tartjuk tiszteletben az anyagi jólétet, a gazdasági fejlesztést és versengést, a szellemi, az egészségi és egyéb értékeket. A prioritás tárgyait és arányait a körülmények folytonos alakulásához igazodva kell változtatnunk.

3.4 Az új, korszerű magyar jogállami alkotmány előkészítésére 1994–98 között lezajlott rendkívül intenzív és termékeny szakmai illetve politikai viták keretében – amelyek sajnos nem jutottak el új alaptörvény elfogadásáig – számos, továbbra is hasznosítható következtetés született. Kiemelhetjük azonban azt is, hogy azóta olyan jelentős változások történtek és lényeges újítások keletkeztek világméretben, amelyeket a remélt közeli magyar alkotmányozásban is figyelembe kell vennünk.

Az új magyar Alkotmány kidolgozására és elfogadására irányuló erőfeszítések sikertelensége óta eltelt több mint egy évtized külföldi és hazai tapasztalatai alapján alaptörvényünk tartalmával és elfogadásának rendjével szemben újabb határozott ajánlások körvonalazhatók. Az Alkotmányban található alapelvek, alapjogok, tilalmak, kötelességek és

felelőségek lényeges gazdagításán kívül különösen időszerűnek ítélem meg és itt is megerősítem több jelenleg hiányzó alapjog alkotmányba iktatását, az országgyűlési és az önkormányzati képviselők létszámának csökkentését, a választási és népszavazási rendszer korszerűsítését, a kiterjedt szerepkörű, egzaktul meghatározott politikai és jogi felelőséget viselő, operatív végrehajtó hatalom, tehát a kormány saját jogosítványainak bővítését, a jogszabályalkotás és a jogforrások részletesebb alkotmányi meghatározását, az ügyészség ún. általános törvényességi felügyeleti szerepének és jogosítványainak eltörlését, megyei szinten az önkormányzati és a feleslegesen különvált állami közigazgatás szervezeti, hatásköri és eljárási rendjének összevonását vagy közelítését, valamint a közigazgatási bíráskodás érdemi fejlesztését.

Boros professzornak a hazai alkotmányozásra és alkotmányra vonatkozó már említett kritikai megállapításival egyetértve én is szorgalmazom az Országgyűlés alkotmányozó jogosítványainak megszüntetését, valamint a kétharmados törvényhozási tárgyak többségének eltörlését. Az alkotmányozás szerepét olyan alkotmányozó hatalmi mechanizmusnak kell gyakorolnia, amelynek végső döntését az alkotmányozó népszavazás hozhatja meg.²

3.5 Boros János kritikai hangvételű, rendkívül jelentős átfogó követelményeket és halaszthatatlan konkrét teendőket is megfogalmazó művéhez kapcsolódó közjogi szempontú észrevételeim zárásaként arra utalok, hogy korszakunk modern alkotmányos jogállamára újszerű külső és belső készetések számos olyan feladatot hárítanak, amelyek ismeretlenek voltak vagy alig fordultak elő az éjjeliőr szerepére szánt liberális jogállam teendői, és a túlméretezettnek illetve teljesíthetetlennek bizonyult szociális és jóléti jogállami funkciók körében is. Ezeknek a megsokasodott állami feladatoknak különösen szembevetendő újszerű jellemzői közül a következőkre utalok.

a) Rendkívül széles körű és intenzív az alkotmányos jogállami feladatok nemzetközi és szupranacionális meghatározottsága, befolyásoltsága, ellenőrzése és kényszerítése.

b) A jelenkori állami funkciók túlnyomó többsége tudatosan jövőre irányuló.

c) Nincs vagy alig van olyan állami feladat, amelynek rendeltetésében nem szerepelnek a jelenlegi és a jövő élővilágát, ezen belül a jelenlegi és a következő emberi nemzedékek fennmaradását fenyegető veszélyek megelőzése, elkerülése és a már bekövetkezett károk enyhítése. A sokasodó és súlyosbodó veszélyek között különösen markáns az élővilág károsodása, a hagyományos és újszerű természeti és műszaki katasztrófák gyakoriságának és pusztító hatásának fokozódása, a klímaváltozás, a túlmelegedés, egyes földrészek népességének gyors

és nagymértékű szaporodása, szegényedése és éhínsége, a termőterületek, az iható víz fogyása, a hagyományos energiaforrások csökkenése, a gyógyítható, a gyógyíthatatlan, illetve a fertőző növényi, állati és emberi betegségek szaporodása, a hagyományos, a szervezett, a kibernetikus és egyéb bűnözés, valamint a különböző forrásokból fakadó vandalizmus gyakorisága, a szaporodó hulladékok csökkentéséről, gyűjtéséről, szállításáról, tárolásáról, feldolgozásáról, megsemmisítéséről való gondoskodás fogyatékosága, a nacionalizmus, a sovinizmus, az idegengyűlölet, az ordas eszmék és mozgalmak felmerülése, a helyi háborúk, továbbá az ún. megelőző, büntető és civilizációt exportáló háborúk lehetősége.

d) E súlyos problémákkal szembeni küzdelemben szükséges jellemzői és eszközei közül a *tudományos megalapozottság és a sokrétű összehangoltság* követelményét emelem ki. A *tudásalapúság, a tudományos igényesség* magában foglalja a problémák, az anomáliák, a feszültségek kiváltó okainak, megnyilvánulási alakzatainak, ártalmosságának megismerését, a megelőzés, a kiküszöbölés és a helyreállítás módozatainak megfigyeléseken, méréseken, a törvényszerűségek ismeretén nyugvó kimunkálását, az orvoslás eszközeinek és módszereinek körültekintő alkalmazását. A tudományos – különösen a műszaki, a kémiai és a biológiai – vívmányok káros hatásainak megelőzése, mérséklése, valamint a növényi, állati, emberi betegségek gyógyítása csakis a *bölcs tudományosság érdemi ellenőrző, feltáró, minősítő, megelőző, javító, gyógyító, helyreállító és fejlesztő közreműködésével érhető el.*³ Korszakunk felelős közhatalmi fórumai döntéseiket folyton szaporodó tárgykörökben kizárólag vagy elsődlegesen laboratóriumi, kutatóintézeti vizsgálati eredményekre, tudományos testületi állásfoglalásokra, folyamatlemezésekre, előzetes és utólagos hatástanulmányokra, mérésekre, illetve mérési eredményekre alapozhatják. Példaként említhetjük az élelmiszerek vizsgálatait, a fertőzőtségi ellenőrzéseket, a használati tárgyak összetételére, az emissziós határookra, a szmogriadóra, a gépjárművek sebességére, bizonyos bűnügyi ténymegállapításokra vonatkozó vizsgálatokat és döntéseket.

3.6 Az *alapjogok* fejlesztésében a második világháború után látványos és folytatásra érdemes eredmények születtek. Hosszabb ideig *nem nyertek azonban megfelelő arányú figyelmet a korszerű célok, feladatok, alapelvek, korlátok, tilalmak, kötelességek és felelősségek.* Korszakunkban a fejlesztő és megvalósító erőfeszítések csak lényegesen újszerű követelmények tiszteletben tartásával folytathatók. *Tovagyűrűző, messzeható (spill over) paradigmává, sőt mainstreammé vált ugyanis a határtalan fejlesztés, a minden áron győztes versengés mellőzése, az arányos, az egyensúlyozott és fenntartható fejlődés szolgálata, a veszélymegelőzés és elhárítás, a szoci-*

ális, az etnikai, a vallási és az egyéb feszültségek enyhítése, a társadalmi igazságosság, a tolerancia és a szolidaritás, a bona fides és az aequitas, vagyis a jóhiszeműség és a méltányosság érvényesítése, a társadalmi, a gazdasági és a területi kohézió erősítése. E célok szolgálatába állítandó a kutatás, a képzés, az egész életen át tartó tanulás (life long learning), az értelmi, az érzelmi és az együttérzési hányados, vagyis az IQ és az EQ gyarapítása. Sokan felismerték és vallják – magam is úgy vélem –, hogy *a kötelességek, a tilalmak és a felelősségek jelentősége, alakzatai és biztosítékai nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és állami szinten, így tehát Magyarországon is – az alapjogok további gazdagítása⁴ és gondos érvényesítése mellett – gyarapításra és körültekintő alkalmazásra szorulnak.*

3.7 A hatályos magyar Alkotmány *alapkötelességnek* nyilvánítja az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok követését, a hatalom erőszakos megszerzésére vagy kizárólagos birtoklására irányuló törekvással szembeni törvényes fellépést, a közterhekhez hozzájárulást a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodva, az általános és ingyenes tankötelezettséget, a honvédelmi kötelességet és a szülőknek, gondviselőknél azt a feladatát, hogy kiskorú gyermekeik taníttatásáról gondoskodjanak. E kötelességek megtartásán kívül indokolt lenne – szerintem – az Alkotmányban – esetenként utalva a *részletező törvényi szabályozás feladatára – alapkötelességi rangra emelni mások alapjogainak tiszteletben tartását, a jogok rendeltetésszerű gyakorlását, a joggal való visszaélés tilalma követését, a jóhiszeműség és a méltányosság érvényesítését, a közérkölc tiszteletben tartását, a közegészség védelmét, a közrend és a közbiztonság elősegítését, a természeti és a művi környezet oltalmazását, a katasztrófaelhárításban való közreműködést, a baleset áldozatának segítését, az igazságszolgáltatásban való közreműködést, valamint a szülők és gyermekek kölcsönös támogatását.*

Jegyzetek

¹ Az USA Szerző által példásnak tekintett demokráciája felidézésének mellőzéséhez igazodva csak ehelyütt említem meg, hogy ezt a demokráciát súlyosan terhelik az indián őslakosság elleni népiertő és egyéb kegyetlenkedések, a néger rabszolgaság fenntartása 1866-ig, a „Separate but equal” szegregációs doktrína különböző mérvű érvényesülése 1954-ig, a Guantánamói amerikai támaszponton fogva tartottakkal szemben alkalmazott embertelen, erkölcsstelen és jogtalan bánásmód, az 1945 augusztusában Japánra ledobott két atombomba, a II. világháború befejezése óta indított, tengernyi szenvedést és szörnyű pusztítást okozó háborúk.

² Vö. Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. március, 2. o.

³ Vö. szerzőtől: Az alkotmányos jogállam fejlődési irányai. In: A demokrácia deficitje, avagy a deficitcses hatalomgyakorlás (Szerk. Csefkó Ferenc – Horváth Csaba) PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs 2008. 117-141. o.

⁴ A magyar Alkotmányból hiányzó mintegy tucatnyi alapjogra vonatkozóan ld. a 2. végjegyzetben megjelölt tanulmányomat.

AD HOC

Ádám Antal
professor emeritus

„Csíkszentmihályi Mihály: A kreativitás. A flow és a felfedezés, avagy a találékony- ság pszichológiája”*

Csíkszentmihályi Mihálynak, az 1934-ben született magyar származású és az Amerikai Egyesült Államokban élő neves pszichológusnak és bölcseletnek, az MTA külső tagjának eddig négy könyve Magyarországon is megjelent. Közülük az első a „*Flow: The psychology of optimal experience*” c. New Yorkban, 1990-ben született műve a „*Flow – Az Áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*” címmel 2004-ben jelent meg az Akadémiai Kiadó gondozásában. E mű továbbfejlesztett változataként látott napvilágot 1997-ben a „*The Evolving Self. A Psychology for the Third Millennium*” c. monográfia, amely Buda Júlia fordításában a Nyitott Könyvműhely igényes kiadásában 416 oldal terjedelemben, 2007-ben jelent meg magyar nyelven. Az Akadémiai Kiadó publikálta 2008-ban az itt recenzált könyvet is. „Az öröm művészete. Flow a mindennapokban” c. könyv pedig 2009-ben látott napvilágot a Nyitott Könyvműhely gondozásában.

1. E művekben olvasható rendkívül színes, informatív és instruktív leírások, elemzések alapján a flow-nak, majd a mémnek a következő jelentésére emlékeztetek. A *flow* egyrészt tartalmazza az értelmes természetes személy vonzalmát, belső indíttatását meghatározott tárgyú és tartalmú szellemi (pl. vallási, erkölcsi, bölcseleti, tudományos, művészeti stb.) vagy fizikai, esetleg vegyes erőfeszítés, munka, sport, fáradozás kifejtésére. A flow másodikként megjelölhető összetevője és megnyilvánulása az az önfeledt, kellemes, felemelő, lelkesült, boldogító, örömteli érzés, amely a végrehajtás, a megvalósítás folyamatában hatja át a kedvelt erőfeszítés, alkotás, versengés kifejtőjét. A flow harmadik fogalmi eleme és ismérve az az elégedettség, öröm, boldogság, amely a kedvelt erőfeszítés, versengés, alkotás megfelelő illetve sikeres elvégzését, végrehajtását, teljesítését követi, és ezáltal megalapozza, erősíti,

szilárdítja az ilyen természetű aktivitás kifejtőjének önbizalmát, önbecsülését és éntudatát. A flow tehát egyaránt jelent belső késztetésből fakadó szárnyaló, áramló, izgalmas, kellemes aktivitást, valamint sikerélményt, örömet, boldogságot, elégedettséget, magabiztosságot, önbizalmat és önbecsülést.

Csíkszentmihályi egyéni, közösségi és tömeglélektani vizsgálódásainak másik jelentős kategóriája a *mém*. A mém, vagyis az emberek, az emberi közösségek által felfedezett, kimunkált, létrehozott, terjesztett, követett vagy követendőnek rendelt, esetleg tiltott *minták* szerepe a személyek és a közösségek fejlődésében, sorsuk előnyös vagy hátrányos alakulásában meghatározó volt és korszakunkban is az. Gondolhatunk a folyton gyarapodó emberi szükségletek kielégítését célzó vallási, erkölcsi, tudományos, művészeti és egyéb szellemi irányzatokra, valamint a tárgyi és az anyagi természetű mintákra a kőbalta, a dárda, a természetből átvett vagy létrehozott díszítőelemek használatától korszakunk lenyűgöző távközlési, közlekedési, számítástechnikai, úrkutatási stb. eszközeire, valamint más anyagi, szellemi, művészeti alkotásokra. A minták alakzatainak, előnyös és hátrányos tartalmának, a fejlődést előmozdító vagy fékező, esetleg kifejezetten káros voltának, a követés ösztönző vagy kényszerű előmozdításának, korlátozásának, a pozitív mintákkal való csalárd visszaéléseknek kimeríthetetlen tárházából rendkívül színes és tanulságos változatokat idéz fel és értékkel Szerző a magyar nyelven is olvasható műveiben.

A flow-ra és a mémre vonatkozóan elvégzett empirikus vizsgálatoknak, elméleti elemzéseknek megkapó jellegzetessége, különös értéke Csíkszentmihályinak abból a nemes törekvéséből fakad, hogy következtetéseket szűrjön le, ajánlásokat fogalmazzon meg az Én genetikai kötöttségeinek, elavult, túlhaladott, korszerűtlen, veszélyes, hátrányos vagy kifejezetten káros felfogásainak, a családi, a közösségi, a vallási, az egyéb világnézeti, valamint a nemzeti, az etnikai, a politikai, a kulturális, a gazdasági és az életviteli mentalitások, szokások felülvizsgálatára, illetve korszerűsítésére akként, hogy elősegítse lelki, szellemi, erkölcsi önismeretünket, öntudatunkat, erősítse vállalkozó készségünket, önbecsülésünket, felelősségünket magunkért és másokért. Ezek folytán úgy vegyünk részt korszakunk súlyos problémáinak megismerésében, kezelésében, hogy saját magunk és a külvilág bonyolult komplexitásában is szert tehessünk egyéni és közösségi sikerélményekre. Elengedhetetlen, hogy személyiségünket, szemléletünket egyre igényesebbé, összetettebbé, rugalmasabbá, alkalmazkodóbbá fejlesszük. Ehhez pedig az is szükséges, hogy uralni tudjuk hajlamainkat, elfogultságainkat, szellemi energiáinkat és törekvésünket. Mindehhez személyi adottságaink

* Akadémiai Kiadó, Budapest 2008. 479 o.

alapos ismeretére, folytonos tájékozódásra, tanulásra, a körülmények változásaihoz illeszkedő rugalmas igazodásra, megújulásra, az egyensúlyozottság és a boldogság tudatos gyarapítására, a lehetőségek és az előremutató közösségi elvárások tiszteletben tartására van szükség. Amíg nem tanuljuk meg, hogy azt tegyük, ami jól esik és egyben nem káros, sőt előnyös magunknak és másoknak is, tudatunk kontrollja olyan, mint a versenyautóba ültetett tanulóvezető gyötrelmes kecmergése.

2. A bemutatandó mű sajátossága abból fakad, hogy Szerző munkatársai közreműködésével 91 világhírű felfedezővel, művésszel, íróval készített interjúkat gyermekkorukról, tanulmányaikról, meghatározó élményeikről, érdeklődéseikről, törekvéseikről, életszemléletükről, kutatási-alkotási módszereikről, sikereikről, kudarcaikról stb. A könyv túlnyomó részt az így szerzett ismeretek sok szempontból rendszerezett, elemző bemutatását tartalmazza. Emellett Szerző a bevezető és a záró fejezetekben integrált elméleti elemzését és szintetizáló összegezését is elvégzi az alkotókészség sajátosságainak, a bevett illetve megszokott mintáktól eltérés, a találatekonyság, a leleményesség, a felfedezés, az alkotás folyamatának, az eredményesség és a hasznosság követelményeinek. Megismerhetjük a könyvben az interjúk kérdéseit is. A jegyzetekben pedig közel 200 címszó összefoglaló tartalmát tanulmányozhatjuk. A művet név- és tárgymutató, valamint a kapcsolódó szakirodalom több mint 300 művének bibliográfiái adatai zárják.

A továbbiakban arra törekszem, hogy e mű színes, izgalmas és tanulságos tartalmából néhány, szerintem különösen jelentős problémát és következtetést összefoglaljak. Ehhez először a *kreativitás* szó jelentéséről szólok. Az emberi találatekonyság, leleményesség, a meglévőtől, a kialakulttól, az elterjedt mintáktól eltérés készsége a fennmaradás, a haladás, a jobbitás mellőzhetetlen feltétele és eszköze. Az emberi civilizáció és kultúra különböző fokozatainak, jelenlegi szintjének és további alakulásának *hajtóereje* az emberi kíváncsiság és alkotókészség. A kreativitásnak természetesen felsorolhatatlanul sokféle változata érvényesült, létezik és valósulhat meg. Mindennapi életünk feltételeinek alakítása, életvitelünk színvonala, tartalma, sikeressége jelentős arányban ötleteinktől, ésszerű, praktikus eszközeinktől és módszereinktől, mindezek körülményekéntől függ.

A *mindennapi élet* gyakorlati alkotókészségétől, leleményességétől, az új megoldások gondos kivitelezésétől lényegesen különbözik a *tudományos kutatás*, a korábban nem ismert új tudományos nézetek, törvényszerűségek felismerése, bizonyítása és alkalmazásuk lehetőségeinek kimunkálása. Ugyanezt

mondhatjuk a korábbtól markánsan eltérő művészeti szemléletről, módszerről és alkotásról is.

3. A monográfia legizgalmasabb fejezeteit azok a vizsgálatok töltik ki, amelyek a kreatív készségek kialakulásának feltételeire, az alkotó személyiségjegyekre, a felfedezés külső feltételeire, az újítás szakmai és társadalmi elfogadására, a tudós, a művész életmódjára, az újítások rejtett vagy felismert veszélyeire vonatkoznak. Arra a kérdésre, hogy miként válhat valaki kreatívvá nincs, és nem is adható egyetlen, egységes és kimerítő válasz. Az interjú volt kiemelkedő tudósok, művészek, írók származásának családi körülményeinek, személyiségjegyeinek, – így különösen szangvinikus, melankolikus, kolerikus vagy sztoikus voltának – tanulmányainak, munkamódszereinek, pihenésének, szórakozásának áttekintése plasztikusan érzékelteti az említett adottságok és jellemzők gazdag változatosságát, látványos sokszínűségét. Találunk közöttük gazdag, jómódú és szegény családból származókat, apa vagy anya nélkül nevelkedetteket, zseninek minősülő, briliáns képességű, magas IQ-val, több diplomával rendelkezőket, gyenge tanulmányi eredményt elért, alacsony minősítésű diplomát szeretteket stb.

Megállapítható-e ezek ismeretében a kreativitásnak, a termékeny alkotókészségnek valamilyen feltételrendszere? Amint már utaltam rá, az alkotókészségnek és a hatékony felfedezésnek kimerítő és kizárólagos feltétel- és ismérrendszerre nem rögzíthető. Ez a körülmény azonban nem zárja ki, hogy a tapasztalatok ismeretében ne jelölhetnénk meg olyan feltételeket, követelményeket, sajátosságokat, gyakorlati módszereket, amelyek gyakran fordulnak elő és többnyire előnyösek a hatékony felfedező, művészeti, irodalmi és egyéb kulturális alkotómunkásságban. Ezek közül ehelyütt a következőket emelem ki.

1) A tudományos felfedezés feltételei közül elsőként annak az elvárásnak követését említem, hogy a kutató behatóan ismerje szakterületének és az azzal összefüggő tartományoknak tudományos eredményeit. Csak akkor lehet a már elért vívmányokat bizonyítottan meghaladni, kiegészíteni és új megoldásokkal helyettesíteni, ha a kutató maradéktalanul ismeri a korábban követett minta jellemzőit, előnyeit és hátrányait.

2) Az előbbi követelménnyel szorosan összefügg korszakunk tudományterületeinek az a jellemzője, hogy a kutatás nem lehet elszigetelt, teljesen egyéni, szigorúan titkos, a szakmai közeg, a szakértők ellenőrzésétől, reflexióitól, elfogadásától, elvetésétől, vagy jóváhagyásától mentes. Ez az igény természetesen nem zárja ki egyes szakértők féltékenységét, rosszindulatú, gáncsoskodó megnyilvánulásait. A nyilvános vita, a bizonyítékok egyértelműsége, a

cáfolat sikertelensége legitimálhatja maradéktalanul a felfedezés újszerűségét és előnyösségét.

3) Tanulmányosak Csíkszentmihályinak a tudományos kutatás, a felfedezés, az alkotás folyamatára vonatkozó vizsgálatai is. A *személyi adottságok*, feltételek és az alkalmazott módszerek körében mellőzhetetlen az érdeklődés, a kíváncsiság, a meglévővel szembeni elégedetlenség, az újításra törekvés, a hírnévre, az elismertségre vágyás. Kiváltó ok lehet az irigység, a versengés és a győzni akarás is. Motiváló erőként érvényesülhet az anyagi érdekelttség, a nemzeti, állami, gazdasági, politikai, vallási, hatalmi versengés, a közjó, az emberi haladás szolgálata.

4) Az erőfeszítés kiváltó okainak hatására, a feltárás, a felfedezés indító motívumai között megjelölhetők a kérdések, a feltételezések, az ötletek. Az *ötletek* többnyire átfogóak, homályosak, bizonytalanok, kidolgozatlanok. Több interjúalany erőteljesen hangsúlyozta, hogy az ötlet, az elképzelés, a kutatási törekvés felmerülése után rendkívül gondosan kell kezelni az ún. *inkubációs periódust*. Nem szabad ugyanis siettetni, erőltetni azt a kihordási időszakot, amelyben szinte automatikusan, pihenéssel, kikapcsolódással, töprengéssel, tépelődéssel, alternatívák összevetésével érlelődnek a megoldási változatok és kibontakoznak a végleges lehetőségek.

5) Mindemellett, illetve a nyugodt és termékeny érlelődési, kiköltési idő után kitaró, fáradhatatlan kísérletező, feltáró, elemző, rendszerező, ellenőrző, értékelő erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a felfedezés bekövetkezzék, kellően bizonyított és dokumentált legyen, vagy bebizonyosodjék az ötlet, a feltételezés megalapozatlansága, a kutatás sikertelensége.

4. A kreatív embereknek előnyös szellemi adottságaik, ambícióik, fáradhatatlan, kitaró erőfeszítéseik mellett illetve ezek keretében – kiemelkedő szellemi, pszichikai és fizikai adottságaik esetén is – különös gondossággal és életvitellel kell óvniuk életenergiáikat. Összpontosított szellemi és fizikai aktivitásuk önmagában is tetemes energiafogyasztással, *entrópiával* jár. Rendkívül hátrányos, sőt veszélyes, ha a felfedező tudós, az újító művész, a szépiró emellett aprólékos háztartási gondok, családi, munkahelyi viszályok, vagy egyéb – az alapvető szakmai törekvésekhez viszonyítva – mellékes problémák kezelésével pazarolja vitális energiáit. Hogy a rendkívüli teljesítményre törekvő kreatív személy ezenkívül milyen módon – pl. ebéd utáni alvással, hétvégi kirándulással, kertészkedéssel, sporttal, játékkal, zenehallgatással, ismeretlen helyen rejtőzködéssel, zárándoklattal, sajátos szexualitással stb. – piheni ki fáradtságát, termeli újra nemes törekvések szolgálatára szánt életterejét, személyiségi adottságokhoz, vonzalmakhoz igazodva, rendkívül sokféle lehet.

A tudós, a művész, az író, a sportoló közvetlen és tágabb környezetének mindezt megértéssel, sőt támogatással kell fogadnia és előmozdítania.

5. Az entrópiával összefüggő tanulmányos megállapítása Szerzőnek az is, hogy ha kíváncsiságunkat, újító törekvéseinket nem tanuljuk meg élvezni, feltáró, újító ambícióink megmaradása és megújulása nem tart sokáig. *Ha semmi különös teendők nincsenek, gondolataink hamar visszatérnek a kiismerhetetlenség, a véletlenszerűség, a zűrzavar állapotába.* Ha nincs olyan ok, erő, amely koncentrálásra késztet, elménk elveszíti összpontosítását, olyan állapotba esik vissza, amelyben csekély energiafogyasztásra van szüksége. Ekkor következik be a *mentális káosz*, kellemetlen gondolatok villannak fel, elfelejtett sérelmek kerülnek felszínre. Az ilyenkor igénybe vett passzív szórakozás – pl. érdektelen tévénézés, értelmetlen beszélgetés – ugyan ideiglenesen távol tartja a káoszt, az így elnyert figyelmet azonban elpazaroljuk. Mindezek megelőzésére, a depresszió elkerülésére ajánlja Csíkszentmihályi, hogy *tegyünk szert a flow-ra*. Ismerjük fel és aknázzuk ki lappangó kreatív energiáinkat, alakítsunk ki ésszerű és kellemes erőfeszítéssel elérhető célokat, tudjunk koncentrálni, küzdjünk a hátrányos egyoldalúság ellen, és legyünk tekintettel másokra is. *Ha bármit jól végzünk, örömtelivé válik életünk.* Mindig lehet kellemesebb, előnyösebb, hatékonyabb módszert találni céljaink eléréséhez, teendőink végzéséhez. A mindennapi és a kiemelkedő – tehát a tudományos, a feltalálói, a művészeti, az írói, a sport stb. – kreativitás egyaránt lehet előnyös, hasznos és kellemes. Nem tagadhatjuk azonban, hogy mindez lehet az egyén és a közösség számára ártalmas is.

6. A vázoltakon kívül számos olyan jelentős tárgykört taglal Szerző ebben a művében, amelyekre e recenzió terjedelmi keretei között még csak nem is utalhatok. Fontosnak tartom azonban megemlíteni a monográfiának azokat a záró megállapításait, amelyek a folyton megújuló tudományos-műszaki eredmények nem szándékolt, esetleg előre nem is látható, de súlyosan hátrányos, ún. *kiegészítő, komplementer következményeit* hangsúlyozzák. Szerző Barry Commoner neves biofizikusnak, az ökológiai harc egyik kiemelkedő kezdeményezőjének megállapításaira (296. o.) hivatkozva jegyzi meg, hogy a tudomány kezdetben az emberi jólét növelésének hathatós eszköze volt, de amikor a különálló szakterületek vívmányait anélkül használják fel, hogy ismernék összhatásukat, pusztító erőket szabadítanak fel. Ezekkel szemben csak *holisztikus szemlélettel*, a tudományok, a bölcseszettek, a vallások, a politikák és az egyéni törekvések összefogásával, erőfeszítéseik összehangolásával küzdhetünk eredményesen.

Kajtár István
tanszékvezető egyetemi tanár

Osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek az Októberi Diploma kiadását követő hónapokból

*(Die Protokolle des österreichischen Ministerrates
1848-1867. IV. Abteilung. Das Ministerium Rechberg.
Band 3. 21. Oktober 1860-2. Februar 1861. Bearbeitet
und eingeleitet von Stefan Malfèr. Verlag
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften,
Wien 2009. LXVII+366 o. ISBN 978-3-7001-6549-1)*

1861. október 21-én, az osztrák hivatalos lap, a „Wiener Zeitung” közzétette az Októberi Diplomának nevezett nagy fontosságú államiratót. Ezzel Ausztria közjogában új szakasz bontakozott ki. A „Die Presse október 23-án lelkesedett: „Ausztriának alkotmánya van”. Az első fogadtatás kedvezőnek tűnt: üdvözlő táviratok, ünnepi kivilágítás, sőt Te Deum tartása... A birodalom két felében azonnal ellentétes reakciókra került sor: míg Triesztben a ki nem világitott ablakokat verték be, Pesten és Budán fiatalok csoportjai viszont a kivilágított ablakokat, és karhatalmi közbelépésre is sor került.

Az idő múltával nyilvánvalóvá vált: Magyarország 1848-at akarja, ennek hazai tükre Szabad György 1967-es monográfiája a „Forradalom és kiegyezés választóján (186–1861), a német-liberálisok Magyarország túlzott előnyben részesítését, a konzervatív elemeket nehezményezték.

A formai paraméterek kiemelkedően igényesek. Az ismertett kötet a Rechberg-minisztérium sorozat záróköteté. Tartalmazza a 220–282. Nr. jegyzőkönyveket. Mintaszerű Stefan Malfèr a korszakot igen részletesen elemző, monográfiaértékű bevezetése (IX–LXVII.). A kötetet a standard mellékletek teszik igazán használhatóvá.¹

A vizsgált hónapokban számtalan probléma került tárgyalásra, ha nem is mindig került megoldásra. A legfontosabb kérdéseket a bevezető tanulmány sorrendjében érintjük. A Diploma megvalósítása a Birodalomra vonatkozott, egyes tartománycsoportok vagy országok esetében kiegészült Legfelső Kéziratok sorával (így Magyarország esetében 6 ilyen kézirat volt).

Kardinális kérdés volt a tartományi választási rendtartások, a részvevők köre. Ezzel kapcsolatban kiemelhető az esztergomi konferencia, Horvát-Szla-

vóniában a báni konferencia, Erdélyben a nemzeti tagoltság miatt egyenesen három ilyen előkészítő gyűlésre került sor. Megállapítható, hogy a Diploma sokoldalú nyilvános vitafórumokat teremtett. A tartománygyűlések megteremtéséhez feltétlenül szükségesek voltak a tartományi statútumok. Ezek első változatai heves kritikát váltottak ki a liberális politikusok részéről.

Az 1848/49-ben kiépült különböző szintű önkormányzatokat a Bach-korszak elseperte. Az átalakulások előszeleként az 1859. augusztus 21-i miniszterprogram utalt rájuk: cél volt kialakításuknál az állam pénzügyi tehermentesítése, a helyi szintű vezetőrétegek erősítése. Ezeket a célokat évtizedes fejlődésment realizálta. Meg kell jegyezni, 1861 őszéig az önkormányzatok reálisak voltak Magyarországon. A Bach-féle adminisztrációt félresöpörték, de a megyék nem elégették meg az önkonzervatívok igényelte 1847-es szinttel, 1848-at követelve az adómegtagadás fegyverével is éltek.

Magyarország területi integritásának helyreállítását az önkonzervatív politikusok is állandóan követelték. Ennek megvalósulása sokszor elhúzódott, a horvát és a magyar politikai elitek államjogi, történeti, nemzetiségpolitikai és hatalmpolitikai érveket felvonultatva valóságos kötélhúzást folytattak. A minisztertanácsa sokszor foglalkozott nemzetiségi és nyelvhasználati kérdésekkel is. Figyelemre méltó a krakkói egyetem nyelvhasználati ügye! (LI f., 116. ff.).

Átfogó elméleti kérdés, hogy Stefan Malfèr nem tartja szerencsésnek – természettudományos fogalom kölcsönvételével – a Diploma „kísérletnek” minősítését. A gyors siker valóban elmaradt, de az Októberi Diploma összefonódva jelentkező kérdéseinek a nagypolitika közép- és hosszú távon folyamatosan továbbtevékenykedett.

A kötet izgalmasan mutat be személyi kérdéseket: Gołuchowski menesztése után 1860. december 14-én újra jelen van a tanácskozáson Schmerling; világos új hang, új politikai kurzus előszele. 1861. február 4-én váltás a minisztertanács élén: Rechberget Rainer főherceg követi.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a „nagypolitikai kérdések” mellett információértékű, és részletgazdag a kisebb-nagyobb horderejű kérdések napirendre kerülő sokasága. Sajtópolitikai és sajtópolitikai-pszichológiai jellegűek az alább idézhető megjegyzések (Szécseny): a cenzúra eltörlése után hozzá kell szokni a sajtóhoz, ahogy van. „Nem az újságíró teremti a rossz hangulatot, ez sokkal inkább már jelen van...” jegyzi meg a pénzügyminiszter. Schmerling pedig egy alkalommal aktív sajtópolitikát javasolt, egyes újságok finansziális támogatásával. (LXVI–LXVII. o.)

A recenzens a nagyrégió sorsát meghatározó primer kormányzati forráskötetet, a sorozat többi kiadványával együtt a történeszet-jogtörténészek kiemelt figyelmébe ajánlja.

Jegyzet

Bibliográfia, rövidítések, elavult kifejezések, a minisztertanács tagjai, a jegyzőkönyvek kronologikus jegyzéke és a kiemelkedően részletes mutató, mindezek más forráskiadásoknál is iránymutatók lehetnek!

Karoliny Eszter
európai jogi szakreferens

Szappanyos Melinda
PhD-hallgató

Vendégoktatóként Koreában

Dél-Korea harmadik legnagyobb városában, a két és félmillió lakosú Daeguban működik a Kyungpook National University (KNU), mely a PTE-hez hasonlóan többkarú, állami egyetem. A KNU, számos más koreai egyetemmel együtt, nagy hangsúlyt helyez a nemzetközi kapcsolatok ápolására. E hagyomány keretében működik többek között a vendégoktatói (Visiting Scholar) program. E program részesei voltak – két egymást követő szemeszterben – e cikk szerzői.

A koreai oktatási rendszerben és társadalomban az egyetemi képzettség igen jelentős státust biztosít: a rangos egyetemekről megfelelő tanulmányi eredménnyel diplomázó diákok egész életükben számíthatnak jó állásra, előmenetelre. A legjobb egyetemekre bekerülők még a kötelező katonai szolgálat alól is felmentést kapnak. Nem csoda tehát, hogy mind a felvételre felkészülésben, mind az egyetemi évek alatt nagyon motiváltak és ennek megfelelően a magyar viszonyokhoz képest sokkal jobban terhelhetőek a diákok – a rendszer árnyoldala viszont a feszített munkatempó okozta idegi túlterheltségben, és a túlzásba vitt tökéletességre törekvésben jelentkezik. (Az egy-két szemesztert külföldön töltő koreai diákok „idegen” érdemjegyeit például automatikusan a legjobb koreai jegyként ismeri el az egyetem, különben nem lenne elég vállalkozó a tanulmányutakra, féltve a tanulmányi átlagot.)

A Visiting Scholar Program célja, hogy lehetőséget biztosítsanak a diákok számára külföldi oktatók, szakemberek előadásait hallgatni, így az ő perspektívájukból megismerni egy-egy témát. A program keretében folyó oktatás két rövid „szemeszterben”, a téli és a nyári oktatási szünet 3-4 hetében zajlik, angol nyelven.

Mivel a KNU szinte valamennyi tudományágban hirdet képzéseket, nincs korlátja a vendégoktatók által oktatni kívánt témáknak; a képzések azonban hangsúlyosan alapszinten, az adott tudományágban előképzettséget nem feltételezve zajlanak, hogy minél több hallgató kapjon lehetőséget a részvételre (Európai jogi témájú szemináriumon volt kémia szakos hallgató! – Karoliny Eszter). A Programban való rész-

vételre önéletrajzzal és összeállított tematikával lehet pályázni. A tematika elbírálása – a szakmai ellenőrzés – a KNU „illetékes” tanszékének feladata, de minden mást a Nemzetközi kapcsolatok osztálya intéz.

A KNU komolyan veszi azt a lehetőséget, hogy miközben más országból – sőt más kontinensről – érkezett oktatók új, nemzetközi perspektívát hoznak a koreai felsőoktatásba, a koreai felsőoktatásról pozitív kép alakulhat ki a külföldi oktatókban, mely pozitív képet ők hazatérve közvetíthetnek. Ezért a Nemzetközi kapcsolatokért felelős Iroda munkatársai mindent megtesznek azért, hogy az oktatók utazása, ott tartózkodása a lehető legjobban szervezett és tartalmas legyen. Ez nem csak a hivatalos programok szervezését jelenti, hanem kirándulások szervezését, amelyek célja, hogy az oktatók (nemzetközi cserediákokkal együtt) megismerkedjenek a koreai kultúrával, tradíciókkal is.

A közel egy hónapos program alatt minden oktató mellett áll segítségképpen egy egyetemi hallgató (student assistent), akinek az a feladata, hogy segítse az eligazodást mind az egyetemi ügyintézésben, mind a mindennapi feladatokban. Ezek a hallgatók komoly versenyben nyerik el a lehetőséget, hogy asszisztensek lehessenek és feladatukat nagyon lelkiismeretesen, nagy szorgalommal végzik, és nagyon komolyan veszik azt. Céljuk a nyelvyakorlás, de legtöbbször szívén viseli azt, hogy a külföldi oktató minél többet tudjon meg a koreai kultúráról, ezért vacsorákat, koncerteket, kirándulásokat szerveznek.

A Visiting Scholar Program elsődleges célja – mint már említettük –, hogy a koreai diákok lehetőséget kapjanak, hogy angol nyelven és olyan témáról halljanak előadást, amely nem hangsúlyos országukban, esetleg ismeretlen számukra. A program időtartama 3-4 hét, mely időtartam alatt 45 óra előadást kell végighallgatniuk. Ez napi három óra tanítást jelent az oktatóknak (a négyhetes program esetén heti egy nap pihenővel), ami komoly előzetes felkészülést igényel. (A fő nehézséget a felkészülésnél az jelenti, hogy a hallgatók képességei, nyelvtudása, előzetes ismeretei nagyon különbözőek, de ezek felmérése – makacs hallgatásuk miatt – még a helyszínen is szinte lehetetlen.) Azonban minden fáradtságot megér az a lehetőség, hogy egy teljesen más, szokatlan közegben taníthatunk. A jogi kar épülete 2 éve esett át egy nagyon komoly felújításon. Minden teremben beépített projektor, számítógép, interaktív tábla, internet segíti az oktatót és a hallgatókat. A kari infrastruktúra szintén kiváló, a vendégoktatók külön irodát kapnak a felkészüléshez és az adminisztrációs személyzet mindenben a segítségükre van (nyomtatás, technikai berendezések kezelése).

A legnagyobb élmény azonban kétségkívül a diákok hozzáállása a hónapos kurzushoz. A vállalkozó

szelleműek kifejezetten élvezik a koreai kultúrától eltérő oktatási módszereket – a vendégoktatói program pedig lehetőséget biztosít a „külföldi” oktatás kockázatmentes kipróbálására. A hallgatók nagyon komolyan veszik a tanulást, semmiféle lazaságot nem tűrnek saját maguktól annak ellenére, hogy ez a program oktatási szüneteikben zajlik. Érdeklődők, megdöbbenően szorgalmasak és tisztelettudóak, érdeklődésük nem ér véget a vizsga anyagánál. (Három héttel hazaérkezésem után is kapok kérdéseket, véleményeket a kurzus témájával kapcsolatban. – Szappanyos Melinda). Persze a hallgatóknak itt is van egy nagy hibájuk: a féltékenység. Társaik előtt szinte sosem nyilvánulnak meg, minden olyan feladatot, melynek célja véleményük nyilvános kifejtése örömmel fogadnak, de szenvedve hajtják végre. A legtöbb kérdés e-mailben vagy az előadás végén személyesen érkezik, az előadást szinte sosem akasztják meg kérdéssel. Emiatt sok energiát emészt fel az előadás során a visszakerdezés, annak ellenőrzése, hogy a hallgatók megértették-e az anyagot, megemésztették-e a hallottakat. Azonban szorgalmuk és lelkesedésük olyan élmény, ami megerősíthet egy oktatót/oktatónak készülőt abban, hogy a megfelelő úton jár.

A KNU – bár komoly hangsúlyt fektet az oktatás színvonalának emelésére – alapvetően a tudományos kutatást tartja fő feladatának. Az egyetem és nemzetközi programjainak az is deklarált célja, hogy külföldi oktatók meghívásával közös kutatási programok létrejöttét ösztönözze. Ezért minden oktató

mellé kijelölnek egy helyi oktatót (host professor), aki hasonló területen végez kutatásokat abban a reményben, hogy ezzel ösztönöznek egy hosszabb távú tudományos együttműködést. Bár ez a cél a deklarációk szintjén nagyon hangsúlyos, mégis ez a terület, ahol a program még komoly fejlesztésre szorul. (A mellém kijelölt host professzorral például sosem találkoztam, a jogi kar dékánjával is csak egyetlen alkalommal, kutyafuttában. – Szappanyos Melinda. Az én vendéglátóm is csak az első tanítási napon mutatott be a diákoknak, és elköszönésünkig nem találkoztunk többet. – Karoliny Eszter) A cikk szerzői azonban úgy látják, hogy egy ilyen kutatási együttműködés nagyon gyümölcsöző lehetne mindkét félnek, ezért mindketten tervezik, hogy immár több tapasztalattal, határozottabb célokkal újra pályázatot nyújtanak be a közeljövőben, és próbálják – sikeres pályázat esetén – a következő alkalommal ezt a lehetőséget is kiaknázni.

Cikkünkkel szeretnénk mindenkit arra ösztönözni, hogy segítse a két egyetem közötti kapcsolatok építését, és ha teheti, ne hagyjon ki egy ilyen élményt. A program mindkét szemeszterére annak kezdete előtt öt hónappal (a nyári szemeszterre februárban, a téli júliusban) kell önéletrajzzal és órateranggal jelentkezni. A programról hivatalos információkat a <http://knuglobal.knu.ac.kr/> címen lehet találni, e cikk szerzői pedig szívesen szolgálnak további felvilágosítással és számolnak be egyéb élményeiről. (Karoliny Eszter: karoliny@ajk.pte.hu, Szappanyos Melinda: szappanyos@ajk.pte.hu).

Visegrády Antal
tanszékvezető egyetemi tanár

„Zsidai Ágnes: Jogbölcséleti torzó”*

Örvendetes, hogy az elmúlt másfél-két évtizedben megkezdődött a XX. századi magyar eszmetörténet elfelejtett tudósainak tudományos, szakmai, erkölcsi és politikai rehabilitációja is.¹ Míg Bibó István társadalomelméleti, történet-szociológiai, politikaelméleti, társadalomlélektani felfogásának feltérképezésében és értelmezésében már jelentős eredmények mutatkoznak, jogbölcséleti munkásságának rekonstrukciójával és értékelésével még adós az irodalom. Ezt a „fehér foltot” tünteti el a térképről Zsidai Ágnes – a neves Horváth Barna-kutató – legújabb könyve.

Bibó István jogbölcséleti munkásságát a szerző a *módszertan*, a *jogelmélet*, a *joglogika* és az *értékelmélet* tematikus felosztásában tárgyalja. Ami az első dimenziót illet, Bibó szemben állt korának egyik domináns paradigmájával, az újkantianizmussal, mivel az képtelen megragadni a jog társadalmi valóságát. Ő az ún. induktív-empirikus módszert alkalmazza. Mint a szerző helyesen rámutat, az életmű során az empirikus fogalomalkotási módszer folyamatosan átalakul egy sajátosan bibói társadalomlélektani megközelítésbe, mely azután lényegi szerepet játszik a későbbiekben írt politikaelméleti munkáiban.²

Bibó jogelméletének elemzésénél³ a *kényszer* és a *szabadság* karakterológiájából kell kiindulni. Ezek csakis az *ember* perspektívájában értelmezhetők. Bibónál a kényszer mindig lelki jelenség, amelyik kétpólusú: a kényszert gyakorló és a kényszerített. Ezáltal szembehelyezkedik Bierling, Binding, Somló és Moór felfogásával, akik a kényszert nem relatív, hanem abszolút kategóriának tekintik. Bibó szerint a kényszerek közötti különbség mindig fokozati és relatív. Bibó jogelméletének másik fogalmi alappillére a szabadság. Szerinte a szabadság (élmény) relatív és negatív jellegű. „Csak akkor tudjuk a szabadságot értékelni, ha megismerjük az ellenkezőjét” – írja. Harmadik lépcsőben – a jogot bekapcsolva – Bibó rámutat arra, hogy minden jogilag releváns magatartás vagy kényszerített vagy szabad.⁴ Bibó felteszi a kérdést: a jogban melyik elem dominál? Nos, az uralkodó állásponttal szemben, mely a jogban elsősorban kényszert lát, azt vallja, hogy a kényszer – és

a szabadságelemek a jog tapasztalati anyagában egyensúlyban vannak.

Bibó fontos felismerése, hogy a szankció nem jelent önmagában kényszert, hanem a jogkövetkezmény szükségszerű bekövetkezése teszi azt kényszeraktussá. Csak egyetérteni lehet azzal a megállapításával is, hogy a jogi szankció erőssége tekintetében nem különbözik más társadalmi normákétól. Szerinte helytelen az a felfogás is, amely a kényszert a jog, a szabadságot pedig az erkölcs világához kapcsolja. Bibó értelmezésében – rögzíti le helyesen Zsidai⁵ – a jog a legobjektívebb kényszer és a legobjektívebb szabadság együttszemléléséből adódó szinoptikus jelenség.

Mestere, Horváth Barna hatására egyfelől a szinoptikus módszert, másfelől az eljárást is Bibó a jog jellemzőiként fogja fel, bár ez utóbbi objektiváció elemzésével adós maradt. Bibó ugyanakkor kritikusan viszonyul a Kelsen-Merkl féle joglépcsőelmélethez, amely szerint az alsóbb jogi aktusok a magasabb jogi aktusokra támaszkodnak, s érvényességüket végző soron a hipotetikus alapszabályból származtatjuk. Bibó a legfőbb jogi szervek tévedhetetlensége elvének felállításával megfordítja a logikát. Tagadja, hogy a konkrét aktusok támaszkodnának az alapszabályra, hanem fordítva: az alapszabályt a konkrét jogi aktusok – hivatkozásaik révén – hozzák létre.

Tudósunk következő nagy témája a jogerő, melynek elemzésével egy sajátos értelemben vett szuverenitáselméletig jut el. Bibó párhuzamot von a jogerő (és inverze: a semmisség), valamint a jogalkalmazás (és inverze: a derogáció) között. Míg a jogerő (semmisség) a jogi aktusoknak azt a tulajdonságát jelenti, hogy valamely tényállásból jogi norma válik, addig a realizálás (derogáció) a jogi normának az a tulajdonsága, hogy belőlük tényállás válik. Ugyanakkor állítja, hogy a jogerővel „szembefeszülő folyamat” a jogalkalmazás. Csak egyet lehet érteni Zsidaival abban, hogy nem biztos, hogy indokolt ez a szembeállítás.⁶

Bibó szerint a szuverenitás a jogi aktusok speciális fajtájának azon tulajdonsága, amely elvileg minden jogi aktust jogi normává képes változtatni. Számára a szuverenitás azonban nem fókuszálódik egy centrumra (pl. az államba), sőt nem is elsődleges, állandó jogintézmény, hanem úgy látja, hogy az a jogerő legingatabb alakzata. Keletkezhet és megszűnhet, szétszóródhat és létrejöhet a jogi tévedhetetlenség centrumainak sokasága. Fenti fejtegetéseivel – mutat rá helyesen Zsidai⁷ – Bibó megint csak tanúságot tett kivételes jogelméleti vénájáról.

Bibó jogbölcséletének torzósága axiológiájában is megjelenik, ugyanis nem lehet nála komplett, kidolgozott értéktant felmutatni. Töredékeket viszont igen. Így, a nemzetközi jogi szankcióról foglalkozó

* Szent István Társulat, Budapest 2008. 237 o.

művében hangsúlyozza, hogy a hatékony szankció minden jogalanyra kiterjedjen és méltányos legyen, mindezek helyesjogi követelmények. Ugyancsak ebben az írásban körvonalazódnak helyesjogi álláspontjának irányai: a jog és társadalmi alapjai közötti kapcsolat feltételezése, a megegyezés, az egyetemes béke stb. alapértékeihez való ragaszkodás. Bibó valójában a rendet és az igazságosságot tekinti a jog abszolút értékmérőjének. A kettő ugyanakkor egymás korlátjaként is működik. Egy másik tanulmányában az erkölcs értéktani elsőbbségét hirdeti a jog felett, illetve a két érték elszakíthatatlanságát hangsúlyozza. Summa summarum: Bibó egy *relatív természetjogi felfogáshoz jut el* – zárja fejtegetéseit a szerző.⁸

A fiatal Bibó – sok hazai és külföldi jogfilozófussal ellentétben – nemcsak megértette, hanem továbbfej-

lesztette és számos elemmel gazdagította korának jogbölcséleti tematikáját. Ennek kimutatását pedig Zsidai Ágnes kiváló monográfiájának köszönhetjük, amely nemcsak a jogásztársadalom figyelmére érdemes.

Jegyzetek

¹ Csupán példaként ld. Huszár Tibor: Bibó István. Budapest 1989 – Szabadfalvi József (szerk.): Portrévázlatok a magyar jogbölcséleti gondolkodás történetéből. Miskolc 1995 – Zsidai Ágnes: A tiszta jogszociológia. Budapest 2008

² Vö. Zsidai: Jogelméleti torzó. 80–84. o.

³ Uo. 85–196. o.

⁴ Ennek következményeiről a jog hatékonyságára nézve ld. Visegrády Antal: A jogi szabályozás eredményessége. Budapest–Pécs 2006

⁵ Jogelméleti torzó 191. o.

⁶ Uo. 207. o.

⁷ Uo. 210. o.

⁸ Uo. 220. o. köv. o.

A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke

I. évfolyam 1. szám

Studium

Lábady Tamás: Az eszmei kártérítés antikija

Colloquium

Fabó Tibor: A jótállás

Bodnár Imre: A visszaesés szabályozása a hatályos magyar büntetőjogban

Komanovics Adrienne: Az Európai Unió intézményei I.

Antiquarium

Válságban van-e a parlamentarizmus?

Iurisprudentia

Bércesi Zoltán: „Erkölcsváltás” a polgári jogban

Vadál Ildikó: A döntéshozatal szabályozásának lehetőségei...

Corpus iuris

Prospectus

Vadál Ildikó: Európába megy-e a megye?

Ad hoc

Váradai Gábor: A jóhiszemű szerzés minősítéséről

I. évfolyam 2. szám

Studium

Ádám Antal: Az alapjogok jellegéről és védelméről

Kajtár István: Egy hatalmi szimbólum kultúrtörténeti gyökerei – a sas

Colloquium

Komanovics Adrienne: Az Európai Unió intézményei II.

Bércesi Zoltán – Váradai Gábor: A tulajdonszerzés dinamikája

Antiquarium

Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás

Jurisprudentia

Szécsényi László: Gyógyszertárosokra vonatkozó reklámtilalom és az EK Szerződés 30. cikke

Corpus Iuris

Prospectus

Kajtár István: Útikalauz az Osztrák Császárság kormányzat-történetéhez

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: Nyelvében él a nemzet

II. évfolyam 1. szám

Studium

Nochta Tibor: Biztosítási jogunkról – fogyasztóvédelmi összefüggésekben

Colloquium

Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról

Nochta Tibor: A lízingszerződés

Jurisprudentia

Szécsényi László: A cégnévben szereplő kültag felelősségéhez

Corpus Iuris

Prospectus

Kajtár István: Arcképek Közép-Európa jogászrendjének történetéből

Rózsás Eszter: Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat

Ad hoc

Szilovics Csaba: Néhány gondolat az 1990. évi XCIII. illeték-törvényt módosító T/237. sz. törvényjavaslathoz

Fenyvesi Csaba: Curriculum vitae

III. évfolyam 1–2. szám

Studium

Ádám Antal: A közjog fejlődésének postmodern vonásairól

Kengyel Miklós: Illúzió és valóság

Colloquium

Béli Gábor: Érdemek és adományok

Bércesi Zoltán: A szolgáltatások szabad áramlása az Európai Közösségben

Szécsényi László: A váltójog történetének vázlata

Antiquarium

Szászy-Schwarz Gusztáv: Parerga

Corpus Iuris

Prospectus

Király Mária: A szász tükrök és a mai jog

Chronowski Nóra: „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában”

Forum

Szilovics Csaba: Az amerikai pénzügyi, igazgatási rendszer néhány sajátossága

Walter Tibor: „Egyedi érvényű kormányzati rendelet” avagy a helyi jogalkotás torzszülöttje

IV. évfolyam 1. szám

Studium

Ádám Antal: Értékrendezés az ezredfordulón

Kajtár István: „C.S.S. Alabama” (Adalék a tengeri háborúk jogtörténetéhez)

Colloquium

Bércesi Zoltán: A polgári jog alapelveinek fejlődése a Magánjogi Törvényjavaslattól napjainkig

Herke Csongor: A fiatalok elleni büntetőeljárás

Jurisprudentia

Bércesi Zoltán: Graffiti a Berlini Falon

Corpus Iuris

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: „Small countries have to be smarter” avagy mitől sikkes, eleven, ügyes, élénk Hollandia?

Petrétei József: Joghallgatók szakspecifikus idegennyelvi képzése a trieri egyetemen

Király Eszter M.: A katedrán

Boleratzky Lóránd: In memoriam dr. Arató István

Ádámné Babics Anna: Az Európai Unió Dokumentációs Központja a Nemzetközi Jogi Tanszéken

IV. évfolyam 2. szám

Studium

Szilovics Csaba: Az erkölcs szerepe a jogkövetésben...

Szécsényi László: Az értékpapír elmélete

Colloquium

Nagy Zoltán: A bankkártyával összefüggő visszaélések

Herke Csongor: A tárgyalásmellőzéses eljárás

Jurisprudentia

Balogh Ágnes: Az összbüntetésbe foglalás kérdéséhez

Corpus Iuris

Historia

Kajtár István: Töredékek a XIX. századi magyar állam- és jogrendszer modernizációjához

Király Eszter: Autonómia és vallásszabadság az erdélyi szászok történetében

Universitas

Pókecz Kovács Attila: A franciaországi jogi doktori (PhD) tanulmányok

Forum

Bércesi Zoltán: Quo vadis szerzői jog?

Prospectus

Kajtár István: 1848 az osztrák minisztertanács jegyzőkönyveinek tükrében

Kupa László: Szilágyi Dezső

V. évfolyam 1. szám*Studium***Kajtár István:** Ikonográfia – ikonológia**Balogh Ágnes:** A német büntetőjogi reform aktuális kérdései*Colloquium***Herke Csongor:** A katonai büntetőeljárás**Komanovics Adrienne:** Az emberi jogok európai védelmi mechanizmusának reformja**Bércesi Zoltán:** A magyar reklámjog rendszere*Jurisprudentia***Bankó Zoltán:** Az „üzemi igazságszolgáltatás” elmélete és gyakorlata**Szécsényi László:** A Német Labdarúgó Szövetség (DFB) európai kupamérkőzésekre vonatkozó hasznosítási jogai*Historia***Király Eszter:** Az állam és az egyház kapcsolata az Amerikai Egyesült Államok történetében**Nagy Zoltán:** 120 éves a Csemegi-kódex*Prospectus***Nochta Tibor:** Recenzió Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része című tankönyvről**Szlovák Tibor:** Tudósportré és korlenyomat a XIX. sz. második felének politikai hullámverései tükrében*Curriculum***Kupa László:** Somló Bódog**VI. évfolyam 1-2. szám***Studium***Andrássy György:** Nyelvek az ezredfordulón. Fennmarad-e a világ nyelvi sokfélesége és miként hat erre a jog?**Ádám Antal:** Az állami egyházjogról**Béli Gábor:** Árpád-kori törvényeink**Bruhás János:** A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény**Visegrádi Antal:** Politikai és jogi kultúrák az Európai Unióban*Colloquium***Balogh Zsolt György:** Jogügyletek a hálózaton: az elektronikus kereskedelem**Bene Beáta:** A joghatósági megállapodások a Brüsszeli Egyezmény 17. cikkelye alapján**Gál Gyula:** Flachbarth Ernő, a tudós és professzor**Herke Csongor:** A bíróság elé állítás**Kóhalmi László:** Leánykereskedelem**Nagy Éva:** Az orvos magánjogi felelősségének kialakulása**Pecze Dóra:** A távollevők között kötött szerződések kérdéséhez**Szilovics Csaba:** A liberalizáció lépései a devizabelföldi termézetes személyek devizabirtoklása terén*Forum***Kajtár István:** A pécsi egyetemi szintű jogászképzés története**Kengyel Miklós:** Jogászképzés a rendszerváltás után*Ad hoc***Kamarás Éva Kornélia:** A korrupcióról. Egy konferencia margójára**VII. évfolyam 1. szám***Studium***Ádám Antal:** A világvallások hasonló és eltérő elemeiről**Berke Gyula:** A munkajogi jogutódlás**Jürgen Harbich:** Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands**Herger Csabáné:** A tradíció és a modernizálás dilemmája Anglia vallási viszonyaiban**Illéssy István:** Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái**Kecskés László:** A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása**Heinrich Scholler:** Der Status der Kirchen als öffentlichrechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik**Tóth Mihály:** Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a „kegyes halál” álarca mögé**Vókó György:** A büntetés-végrehajtás időszzerű kérdései*Colloquium***Chronowski Nóra – Petrétei József:** Az Európai Unió alkotmánytervezete**Fenyvesi Csaba – Koltai Katalin:** Védői iratmegtekintés (ügymegismerés) a nyomozás során**Kajtár István:** Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei**Komanovics Adrienne:** Számháború Nizzában, avagy az Európai Unió jövője*Forum***Király Lilla:** A jogállamiság rögzös útjai**Rózsás Eszter:** Jogászképzés az Egyesült Államokban*Ad hoc***Chronowski Nóra:** A „Tudományos Dialóg” jogtörténeti különszámáról**Cseresy Ferenc:** „Kovács Péter: A schengeni kérdés”**Drinóczi Tímea:** „Tízéves az Alkotmánybíróság”**Kamarás Éva Kornélia:** „Az egyházak és az állam viszonya”**VII. évfolyam 2. szám***Studium***Bessenyő András:** A jogügyletek érvényessége és hatályossága**Bércesi Zoltán:** Az ügyész szerepe a környezetvédelemben**Gál Gyula:** A világhírű jog néhány alapkérdése az ezredfordulón**Kajtár István:** Községi önkormányzat és modernizáció a 19. századi Közép- és Kelet-Európában**Kertész Imre:** Miért túlzásúfoltak a börtönök?**Meleg Csilla:** Társadalmi változások és jogászai gondolkodásmód*Colloquium***Ádám Antal:** Molnár Kálmán**Benedek Ferenc:** Óriás Nándor**Blutman László:** A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány**Chronowski Nóra:** Az alkotmánybíráskodás**Drinóczi Tímea:** A jogi segítségnyújtással kapcsolatos problémák és a kezdeti megoldási lehetőségek az Európai Unióban**Fenyvesi Csaba:** A védelem ügymegismerési korlátozása**Bognerné Karátson Eszter:** A nemzeti környezetpolitika és a szabad kereskedelem konfliktusa a WTO keretében**Veress Emőd:** A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre*Forum***Sárvári Katinka:** Kábítószer a büntetés-végrehajtásban*Ad hoc***Ádámné Babics Anna:** A Grazi Egyetem Jogi Karának Európai Dokumentációs Központjáról**Peres Zsuzsanna:** Ismertető „A magyar államiság első ezer éve” című konferenciakötetről**Szekeres Róbert:** Fejezetek a pécsi tudományos diákköret évtizedeiből**VIII. évfolyam 1. szám***Studium***Ádám Antal:** Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól**Drinóczi Tímea – Petrétei József:** A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban**Erdő Péter:** A katolikus egyház jogrendje. A kánonjog helye és sajátossága a jog világában

Földvári József: Gondolatok az újszülött megölésének büntetéről

Kiss György: Az egyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban

Komanovics Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton

Lábady Tamás: A deliktuális felelősség változásáról és ennek a polgári jogi kodifikációra gyakorolt hatásáról

Pókecz Kovács Attila: A locatio conductio operis eredete

Varga Csaba: Kodifikáció az ezredfordulón

Colloquium

Békés Imre: Földvári József köszöntése

Tóth Mihály: Pillanatképek a pécsi Büntetőjogi Tanszék múltjából

Fenyvesi Csaba: A védő a különleges eljárásokban

Herke Csongor – Tremmel Flórián: A Rendőrtisztviselő Főiskolát végzettek levelező képzéséről

Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása az új ügyrend szabályainak tükrében

Forum

Csapó Zsuzsanna: Delicta iuris gentium, a természetes személyek nemzetközi jogon alapuló büntetőjogi felelőssége és a felelősségre vonás folyamata

Ad hoc

Emlékbeszéd Lajos Iván jogász-mártír mellszobrának leleplezése alkalmából (**Tigyi József – Ormos Mária – Ádám Antal**)

Hegedűs Krisztina Lídia: „Összehasonlító jogi kultúrák”

VIII. évfolyam 2. szám

Stúdium

Barcsi Tamás: Az erény mint alapvető etikai fogalom elméleti és gyakorlati vonatkozásairól

Xavier Boissy: A törvények alkotmányellenességének vizsgálata Franciaországban: az elutasítástól az elfogadásig

Chronowski Nóra: A szabadsághoz és a személyi biztonság-hoz való alapvető jog

Hubay Gábor: A biztosításközvetítés „árnyoldalai”, avagy a jutalék visszakövetelésének jogalapja

Kajtár István: Architektúra a jogi kultúrtörténetben

Kiss László: A névjog mint alkotmányos alapjog

Korinek László: A kriminológia fogalma, feladata, helye a társadalomban és a büntetőjogi tudományokban

Nemessányi Zoltán: Ingyenes bizomány?

Peres Zsuzsanna: Házassági szerződések a törvény és a gyakorlat szerint a XVIII–XIX. századi Magyarországon

Polyák Gábor: Közérdek és kiegyensúlyozottság a média-szabályozásban

Szilovics Csaba: Marketing beáramlása a magyar közpénzügyi rendszerbe

Visegrády Antal: Újabb esetvonalak a posztmodern jogbölcseleti irányzatok tablójához

Colloquium

Chronowski Nóra – Petrétei József: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmány-módosítás

Ivancsics Imre: Néhány gondolat a megyei közgyűlés tagjainak választásáról

Jakab András: A norma szerkezete

Hugh Spall: A Comparison of the Rules Governing Contractual Liability under U.S. and Hungarian Law when a Person without Authority Agrees on behalf of a Privately Owned Business Firm to a Contract with Another Privately Owned Business Firm

Forum

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei

Varga Csaba: Losonczy István, a filozófus jogtudós

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: Gondolatok a kriminalisztika oktatásáról

Ivancsics Imre: Nyolc éve kezdődött az Államigazgatási Főiskolát végzett Diplomások Levelező Tagozatos Jogászképzése

Takács Tamara: Jogászképzés a 21. század Európájában

IX. évfolyam 1. szám

Stúdium

Ádám Antal: Kérdések és válaszok a filozófiában

Balogh Ágnes: A HIV-vírussal való fertőzés és az AIDS jogi vonatkozásai

Bércesi Ferenc: A kistérség mint a regionalizáció alapegysége

Cserne Péter: Az univerzalizmus partikularitása: Losonczy István. A mulasztási bűncselekményekről

Drinóczi Tímea – Petrétei József: Az egyesületi jog alkotmányjogi megközelítése

Gál Gyula: A fejedelem légijoga

Kiss György: A munkajog jogforrási rendszere és az alapjogok I.

Mázi András: Ingatlanok kétszeri eladásának büntetőjogi értékelése a polgári korszakban

Pálné Kovács Ilona: Mérlegen a magyar közigazgatás – regionális politikai dimenziók

Tilk Péter: Alkotmányjogi kérdések az ítélőtáblákkal összefüggésben

Colloquium

Fenyvesi Csaba: A védői jogállás sajátosságai a katonák elleni büntetőeljárásban

Maros Kitti: A jogi gondolkodás Japánban

Sárvári Katinka: A kábítószer-fogyasztás büntetendőségéről az Európai Unió tagállamainak szabályozásában

Szilovics Csaba: Új hangsúlyok az adóigazgatás munkájában

Forum

Éva Kamarás: Families based on homosexual partnerships and a different approach to the same-sex marriage debate

Herbert Küpper: A magyar önkormányzatok német szemmel

Mészár Róza: A bünszövetség, a bünszervezet, valamint a csoportos elkövetés értékelése és a bírói gyakorlat

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei II.

Zeller Judit: A alkotmányi alapértékekről egy konferencia kapcsán

Ad hoc

Kajtár Edit: A munkához való alapjog és a munkajog kölcsönhatásai

Kóhalmi László: Tudományos emlékülés Losonczy István professzor tiszteletére

Nagy Zoltán: Fenyvesi Csaba: A védőügyvéd

Pókecz Kovács Attila: Hamza Gábor: Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján

IX. évfolyam 2. szám

Stúdium

Chronowski Nóra – Petrétei József: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójához

Fábián Adrián: A német általános közigazgatási eljárás alapjai

Gilbert Gornig: Ruf nach einer europäischen Verfassung

Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális joga: érdekek keresztüztében

Kiss György: A munkajog jogforrási rendszere és az alapjogok II.

Petri Ferenc: Melyiket válasszuk? (A közigazgatási bíráskodás modelljei)

Schanda Balázs: Állami egyházjog a kibővülő Európai Unióban

Somlyódy Péter Edit: Paradigmaváltás az önkormányzatok közötti együttműködésben – Város vagy régió?

Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről

Colloquium

Barcsi Tamás: Erkölcsi döntés és életvédelem. Gondolatok az abortuszkérdés etikai szempontú elemzéséhez

Csizmadia Tamás – Visegrády Antal: Az Y-séma a skandináv jogi gondolkodásban

Vértési Lázár: Az ügyvédek hivatástörténetének áttekintése a kezdetektől a 20. század elejéig

Walter Tibor: A területi államigazgatási szervek koordinációja és ellenőrzése

Andrija Zdravevi – Danijela Rupi: Nasciturus im Römischen Recht

Forum

Fenyvesi Csaba: Szemelvények a jog humorából I. (egyetemi-tárgyalótermi)

Komanovics Adrienne: Equal treatment of men and women in the armed forces

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei III.

Ad hoc

Döme Attila: A joggyakorlat aktuális jogelméleti kérdései (Gondolatok Visegrády Antal: „Jogi kultúra, jogelmélet, joggyakorlat” című könyve alapján)

Hegedűs Krisztina Lídia: Jogi kultúra és jogelmélet

Komanovics Adrienne: Emlékkönyv Flachbart Ernő tiszteletére

Peres Zsuzsanna – Mazi András: Jogtörténeti tanulmányok VII.

Tilk Péter: „Zarándokutak. Vallástudományi töprengések a harmadik évezred küszöbén”

X. évfolyam 1. szám

Studium

Ádám Antal: A közjogi szerződésekről

Bédi Imre: A Pécsi Egyetemi Kisebbségi Intézetéről

Benke József: A reményvétel „iskolapéldái” a római jogban

Jakab András: A közigazgatás helye a magyar államszervezetben

Szalayné Sándor Erzsébet: A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban

Tilk Péter: A hivatalos iratok kézbesítésének néhány alkotmányossági problémája

Veress Emőd: Az alkotmánymódosítás céljai és eredményei Romániában

Andrija Zdravevic – Danijela Rupcic: Nasciturus im Römischen Recht

Colloquium

Fenyvesi Csaba: Gondolatok a büntetőeljárás új alapelveiről és mellékszereplőiről

Julesz Máté: A reconsideration of civil environmental liability and insurance

Kajtár Edit: An Effective Model: Mediation Training in the U.S.

Kákai László: Pártok és civil szervezetek szabályozási kérdései a helyi önkormányzatokban

Kecskés László – Soós Tamás: Az európai sportjog néhány problémájáról

Nagy Éva: A magánjogi irányelvek átültetése és a kodifikáció Ausztriában

Sléder Judit: A sértett jogállása a nyomozásban

Forum

Filó Erika: „30 éves” a jogi továbbképzés Pécsen

Romulus Hidro – Veronica Rebreanu: Legal Clinical Education – A Practical Teaching Method for Students in Law

Peter Gilles: A polgári eljárásjog oktatása a 21. század elején

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei IV.

Somfai Balázs: A beteg gyermek jogai

Ad hoc

Kajtár István: Az osztrák kormányzat válságos időkben

Peres Zsuzsanna: Néhány szóban az államalapítás millenniumi tanulmánykötetéről

Than Alexandra Katalin: Vargha László professzorra emlékezünk

Zelnik Istvánné: Dr. Szűcs Stefánia (1915. október 23.–2003. október 25.)

X. évfolyam 2. szám

Studium

Bankó Zoltán: A távmunka a Munka Törvénykönyve speciális szabályainak rendszerében

Csapó Zsuzsanna: Európa biztonságpolitikai architektúrája

Drinóczi Tímea: Az országgyűlési képviselő joga a tájékoztatáshoz

Gál Gyula: Állami világyűjtok

Horváth Csaba: A civil társadalom és a demokrácia

Kecskés András: A kárfelelősség antik gyökereiről

Kengyel Péter: Az Európai Unió kisebbségpolitikája

Kovácsy Zsombor: A dereguláció lehetőségei a magyar jogban

Nochta Tibor: A magánjog kereskedelmi jogias szemléletéért

Petrétei József: Jogösszehasonlítás és összehasonlító alkotmányjog

Heinrich Scholler: Der gleiche Zugang zu den Gerichten

Vókó György: Nemzetközi büntető igazságszolgáltatás körében

Colloquium

Kun Tibor: Betekintés a francia nyelvű afrikai mozi jelenébe

Nagy Éva: Kölcsönszerződésből fogyasztói hitel

Rózsás Eszter: A gyermekvédelem rendszere

Forum

István Horváth: Light and Shadow

Monori Gábor: Konferencia az Európai Közösségek versenyjogáról

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei V.

Ad hoc

Illéssy István: Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmány-mérnökség.

A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei

Tilk Péter: Samu Mihály: Általános jogpolitika. A jog depolitizálása

XI. évfolyam 1. szám

Studium

Arany Tóth Mariann – Bankó Zoltán – Dux László – Kun Attila – Rúzs Molnár Krisztina: Munkajogi kodifikációs megoldások Közép-kelet Európában

Ádám Antal: A biztonság az értékek között

Boguslaw Banaszak: Der Sturz des Eisernen Vorhangs und die Verfassungsentwicklung in Mitteleuropa – Beispiel Polens

Bruhács János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények

József Bulcsú Fenyvesi: Application of International Law as Applicable Law under the First Sentence of Art 42(1) of the ICSID Convention

Hajas Barnabás: A jelölő szervezetek esélyegyenlőségéről a 2004. évi EP választási kampányban

Herger Csabáné: Tradíció vagy modernizálás? Az 1894-95. évi egyházügyi törvények, különös tekintettel a polgári házasságról szóló törvényre

Jakab András: Ki a jó jogász? Avagy tényleg jó bíró volt Magnaud?

Máté Julesz: Un égard particulier au droit privé de l'environnement (quelques remarques d'importance juridique soulevées par l'urgence de l'harmonisation communautaire européenne)

Jusztinger János: A vételár a római jogban: „emtionis substantia constitit ex pretio”

Adrienne Komanovics: Democracy, legitimacy and freedom of information in the European Union

Szabó Gábor: Az új világhrend és az emberi jogok

Colloquium

Balog Ádám – Gelányi Anikó: Ingatlanpiacok adózása Magyarországon és Romániában

Birkás Antal: A kálvinista dogmafelfogás és az alkotmányeszmé

Armin Stolz: Die Verwaltungsorganisation in Österreich und Ungarn im Vergleich

Zsigmond Anna: Két márkí: A. Custine és A. Tocqueville. „Az orosz bárka” és Amerika Európából

Forum

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei VI.

Tóth Mihály: A tett-központú büntetőjogtól a sértett-központú büntetőjogig (Ferencz Zoltán emlékére)

Ad hoc

Hahn Melinda: Boguslaw Banaszak professzor honoris causa doktorrá avatása a PTE Állam- és Jogtudományi Karán

Hahn Melinda – Kocsis Miklós: Az európai uniós tagság alkotmányjogi következményei (Nemzetközi alkotmányjogi konferencia Pécsen)

Zeller Judit: A 75 éves Ádám Antal köszöntése

XI. évfolyam 2. szám

Studium

Ádám Antal: Az ősi vallásokról

Hans-Jörg Albrecht: Der Wandel im Konzept der Sicherheit und seine Folgen für die europäische Innen- und Rechtspolitik

Ambrusné Kéri Katalin: A nők jogai a középkori iszlámban

Andrássy György: A kultúra és az Európai Unió

Drinóczi Tímea: A gazdasági alapjogok elmélete Olaszországban

Hautzinger Zoltán: A magyar katonai büntetőeljárás hatálya

Horváth István: Az elvárások és a realitás...

Jakab András: A jogrendszer horizontális tagozódása

Ferenc Kondorosi: Global Human Rights Profile at the threshold of the XXI. century

Harro Otto: Diskurs über Gerechtigkeit, Menschenwürde und Menschenrechte

Balázs Somfai: Equal Rights of the Sexes in Family Relations

Szabadalvi József: Egy „tisztultabb, szintetikus módszertani felfogás” – Irk Albert jogbölcséleti munkássága

Szilágyi András: Hatósági szerződések Magyarországon

Zsidai Ágnes: A jog genus proximuma (Horváth Barna processzuális jogelmélete)

Közlemény

Colloquium

Máté Julesz: Thoughts on the 2004/35/CE directive on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage

Neudörfler Éva: A jogválasztás intézménye a német jogban

Pánovics Attila: 25 éves az Európai Közösség madárvédelmi direktívája

Rózsás Eszter: A gyermeki jogok rendszere

Tóth Norbert: Az „északi paradigma” – az Ílandi területi autonómia

Forum

Csaba Szilovics: The role of handwriting and document expert in the point of view of the tax lawyer

Ad hoc

Ádám Antal: Észrevételek Jakab András „A jogrendszer horizontális tagozódása” c. tanulmányához

Dieszler László: In memoriam Péterfia Zoltán (1909–2005)

Kóhalmi László: PhD Tanulmányok 4. – Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára

Kun Tibor: Giuseppe Mantovani „Kultúrák háborúja?”

Nemessányi Zoltán: „Kajtár István: Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe”

Than Alexandra: Tanulmányok a Belügyi Doktori Iskola hallgatóinak tollából

XII. évfolyam 1. szám

Studium

Boros János: Pragmatizmus és demokratikus jogalkotás

Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család alkotmányjogi helyzete

Horváth István: Az elvárások és a realitás II.

Juhász László: A bírói határozatok írásba foglalásának kialakulása a magyar jogban

Kelemen Dániel: Az angol társasági jog fejlődése

Kóhalmi László: A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések

Herbert Küpper: Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung

Kitti Maros: Research on peyotism from a legal anthropological aspect

Nagy Éva: A fogyasztási célú hitelezés kialakulása

Pánovics Attila: A Nemzeti Civil Alapprogram működésének tapasztalatai

Zeller Judit: Jogalkotási feladatok az Európai Unió Alkotmányával összefüggésben

Colloquium

Ádám Antal: Az azték, a maja és az inka vallásról

Adrian Mihai Inceu – Irimie Popa: Income tax and the flat tax in Rumania

Adrian Mihai Inceu – Irimie Popa: Law and accounting interference

Juhász Botond: A Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai című sorozat jogtörténeti tanulmányai

Máté Julesz: Advances in legislation relating to soil protection

Varga Tamás: Politikai magatartás és részvétel

Forum

Miljeno Brekalo – Nada Petricevic: The Legal Character of Transformation and Privatization of Social Ownership in the Republic of Croatia

Ad hoc

Dávid Lilla: Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára

Fábián Adrián: PhD-tanulmányok 1.

Horváth Dóra: „A fenntartható fejlődés és az emberi jogok”

Horváth Dóra: Európai jogi jogesetmegoldó verseny Ljubljanában

Juhász Botond: Hazai Jogtörténészek Találkozója IV.

Kovács Eszter: A Jogtörténeti tanulmányok VIII. kötetéhez

Kun Tibor: „Aurelio Lepre: Háború és béke a XX. században. Az államok közötti konfliktusoktól a civilizációk ütközéséig”

Rónaszéki Andrea: „Fenyvesi Csaba–Herke Csongor–Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás”

XII. évfolyam 2. szám

Studium

Béli Gábor: Degré Alajos, a jogtörténész

Chronowski Nóra – Zeller Judit: Alkotmányos követelmények az országgyűlési képviselők választásán

Gál Gyula: Ötvenhatos emlékeim

Metzinger Péter: Summum ius summa iniuria, avagy a jog joga

Gábor Polyák: Gemeinschaftsrechtliche Gründe der Rundfunkliberalisierung

Simon Károly László: Az állítási kötelezettség és az állítási teher a polgári eljárásjogban

Colloquium

Vid Jakulin: Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism

Máté Julesz: Air pollution: public and private law aspects

Király Lilla: Mely tagállami bíróságnak van előterjesztési kötelezettsége az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz a polgári jogvitákban?

Koltay András: Sullivan on Tour: A New York Times v. Sullivan-szabály Angliában, Ausztráliában és Új-Zélandon

Forum

Aknai Tamás: Az európai magyar művészet Pécsett

Szalayné Sándor Erzsébet: A pécsi Jogi Kar 2006–2007. tanévét megnyitom...

Ad Hoc

Hajdú Mária – Miklósa Mónika – Pető Beáta: Az Alkotmány-jogi TDK Németországban

Jancsák Ramóna: Fogvatartottak az Európai Unióban, a világ börtönnépességének listája alapján

Kajtar István: Históriai-jogtörténelmi kötetek déli szomszéd-államaink ismeretéhez

Kelemen Dániel: Gondolatok Nochtá Tibor „A magánjogi felelősség útjai a társasági jogban” című könyvéről

Kulcsár Gabriella: Beszámoló az első pécsi Kriminológiai Nyári Egyetemről

Than Alexandra Katalin: Tremmel Flórián professzor születésnapját ünnepeltük

Várszegi Zsófia: Adenauer kiállítás

XIII. évfolyam 1. szám

Studium

Andrássy György: Az 1956-os forradalom 50. évfordulójára

Bessenyő András: A jog léte avagy lét(ezés) a jogban

Oliver Diggelman: Az egyéni felelősség alapelve a nemzetközi büntetőjogban

Dobai Sándor: Jog és erkölcs viszonya az abortusz tükrében

Bernd Hecker: Mitwirkung an freiverantwortlicher Selbsttötung im Lichte der deutschen Strafrechtspraxis und -dogmatik

Horváth Dóra: Tilalmak a világvallásokban

Ildikó Ernszt: ICAO, the Core Organization of Civil Aviation – as the Main Machinery of Security?

Julesz Máté: Felelősség az emberi környezetet veszélyeztető magatartásokért I.

Kecskés András: A betéti társaságról

Nagy Zoltán: Tradicionális bűncselekmények számítógépes hálózatokon

Colloquium

Ádám Antal: A reformáció és a protestantizmus

Csapó Zsuzsanna – Mohay Ágoston Csanád: Ljubljanai nemzetközi konferencia a nemzeti és európai bíróságok szerepéről a nemzetközi közjog és az Európai Unió jogának alkalmazásában

Decastello Alice: A közvetítői törvények összehasonlítása, különös tekintettel az egészségügyi közvetítői eljárásra

Vild Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról

Forum

Kengyel Miklós: Az Andrássy Egyetem. Német nyelvű posztgraduális és doktori képzés Magyarországon

Ad Hoc

Balogh Ágnes: „Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához”

Herger Csabáné: A 65 éves jogtörténész, Gernot Kocher köszöntése

Horváth Dóra: „A biztonság dimenziói. Jobbiztonság, közbiztonság, biztonságos környezet”

Kocsis Miklós: „Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára”

Kocsis Miklós: „Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok”

Kovács Eszter: „Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok”

Kun Tibor: „Keresztény egyházak, vallási pluralizmus és liberális demokrácia Európában”

Papp Csilla: Gyakornokként az Európai Bizottságnál

Zsigmond Anna: „Miscarriage of Justice. The Elimination of Jewish Attorneys in Hungary during the Holocaust”

XIII. évfolyam 2. szám

Studium

Lorena Bachmaier Winter: Telephone Tapping in the Spanish Criminal Procedure

Drinóczi Tímea: Bevezetés az olasz alkotmánytörténetbe – a Statuto Albertino-tól a köztársasági Alkotmányig (1848–2006)

Fenyvesi Csaba: Az igazságkereső szembesítés a tradicionális és a modern jogban

Gáspár Gabriella: A női jogok a magyar rendi társadalomban

Grezsú Katalin: A bírósági tolmács helye és szerepe az ombudsmani döntések tükrében

Jirí Herczeg: Zum Entwurf des allgemeinen Teils des neuen tschechischen Strafgesetzbuches

Horváth Csaba: Az 1956-os forradalom képe a hivatalos politikai és történelemfelfogásban (1957–1989)

Julesz Máté: Felelősség az emberi környezetet veszélyeztető magatartásokért II.

Eszter Karoliny – Mária Márton – Gergely Varga: Of football players and European law

Nót Bálint: Az 1956. évi forradalmat és szabadságharcot követő koncepciók jellegű perek – Dr. Szilágyi József büntetőeljárása

Attila Pánovics: The ‘Paraquat’ Cases – Why is Article 230 EC Interpreted against European Environment Protection Organisations?

Polyák Gábor: A közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányjogi pozíciói

Samu Mihály: A jogpolitika mibenléte

Heinrich Scholler: Von der Kirche der „spaltigen Religion“ des Augsburger Religionsfriedens zur modernen Garantie des Pluralismus von Religionsgesellschaften

Colloquium

Ádám Antal: Zsinati konstitúció a katolikus egyház és a világ viszonyáról

Oliver Diggelman: Switzerland and the European Convention on Human Rights: Particularities in a Nutshell

Drinóczi Tímea – Silvia Mazzo: A helyi önkormányzati választások szabályozása Verona városában

Imre Garaczi: Geschichte und Kultur

Kajtar István: A császári és királyi haditengerészet jelképei – jogtörténelmi háttérrel

Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról

Szabó Gábor: Rousseau és a természetjog

Végh Tibor: Mit üzen a Szent Korona?

Ad Hoc

- Jusztinger János – Pókecz Kovács Attila:** A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója 2007
- Kajtár István:** „A Schwarzenberg minisztérium jegyzőkönyvei az 1850-es esztendő derekáról”
- Kun Tibor:** „Paolo Pombeni: A jelenkori történelem választóvonalai és fordulópontjai”

XIV. évfolyam 1. szám*Studium*

- Ádám Antal:** Hans Kelsen tiszta jogtanáról
- Herger Csabáné:** „Szabad egyház szabad államban” – A katolikus autonómia-mozgalom a 19. századi Magyarországon
- Horváth Csaba:** Van-e nyertese az önkormányzati választásoknak?
- Jeges Sára – Varga Károly:** A szalutogenetikus életstratégia értéktényezői
- Julesz Máté:** Az íratlan szabálytól a kodifikált normáig: az állatvédelem állatorvosi lóva
- Kondorosi Ferenc:** A gyűlöletbeszéd büntetethősége a nemzetközi emberi jogi okmányok tükrében
- Korinek László:** Út a statisztikától a rendészet elméletéig
- Damjan Korošec:** Neueste Modernisierungsversuche des Sexualstrafrechts Sloweniens
- Herbert Küpper:** A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban
- Viorel Pasca:** Discrimination and the fight against it by means of criminal law
- Petrétei József:** Az alkotmányozó hatalomról
- Constantin Dragoș Popa:** Some aspects concerning the solving of appeals by the tax administration bodies in Romania
- Tremmel Flórián:** A tanúvédelem hazai körképe
- Zlinszky János:** Akadémikusok a magyar jog kiegészés utáni fejlesztésében

Colloquium

- Benke József:** Az egyetemek egyeteme: a Muszeion
- Fábián Adrián:** A miniszterelnök és a miniszterek szerepe a magyar közigazgatásban
- Jancsák Ramóna:** Fiatalkorúak a külföldi büntető igazságszolgáltatásban
- Juhász Zita:** A szexualitás szabályozása egy szakrális jogrendben
- Kiss Mónika Dorota:** A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban
- Kocsis Miklós:** A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról
- Schweitzer Gábor:** Molnár Kálmán közjogász professzor pécsi évtizedei
- Szabó Gábor:** A szervezeti etika alapvető kérdései
- Ad Hoc*
- Ihász Boglárka:** Konferencia a tízéves Gyermekvédelmi törvényről
- Kajtár István:** Jogtörténeti munka a 19. század végi magyar igazságszolgáltatási reformokról
- Kun Tibor:** „Franco Garelli: A katolikus Olaszország a pluralizmus korában”

XIV. évfolyam 2. szám*Studium*

- Dobai Sándor:** Globalizáció és jog
- Fenyvesi Csaba:** A büntetőeljárás szembesítés helye és szerepe az európai uniós államokban
- Halmi Gábor:** Népszavazás és képviselői demokrácia
- Adi Oroveanu Hanțiu:** The regulation of the protection of offence victims in the Romanian legislation
- Hautzinger Zoltán:** A katonai büntetőjog tudománya
- Horváth Csaba:** Országos népszavazások Magyarországon

- Julesz Máté:** Környezetvédelmi kazuisztika és társadalmi absztrakció
- Nemessányi Zoltán:** Rejtett képviselő az angol jogban
- Németh János:** A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása
- Poloma László:** A trianoni békeszerződés hatása a Bethlen-korszak hazafias nevelésére és oktatáspolitikai reformjaira
- Rác Géza:** Társadalmi dimenziók a klasszikus Indiában. Az igazi kasztrendszer
- Ruxandra Răducanu:** A New Incrimination in Romanian Legislation in the Field of the Criminal Offences Regarding Sexual Life
- Varga Tamás:** Magyar politikai kultúra és történelmi-politikai tudat a kétezres években
- Visegrády Antal:** A mediterrán jogi kultúrák
- Colloquium*
- Ádám Antal:** Ősi kínai bölcseszavak
- Borbás Beatrix:** Az állami immunitás és felelősség tendenciái Magyarországon – múlt, jelen, jövő
- Jancsák Ramóna:** Külföldi gyakorlat a szabadságvesztés büntetésüket töltő nők helyzetéről
- Kecskés László:** Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hányatott sorsáról és egy, a reményt újraélesztő tudományos ülésről
- Ferenc Pápai – Klára Rubletzky:** The development and tendencies of legal training
- Pókecz Kovács Attila:** Benedek Ferenc életműve (1926-2007)
- Mónika Pogátsnik:** Jewish law, morality and religion
- Tiborc Csaba:** Joghalál 1956-ban
- Tóth Zoltán:** Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és fekete pénz

Forum

- Berke Gyula:** Tanévnyitó dékáni beszéd

Ad Hoc

- Bencsik András:** „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára”
- Máthé Gábor:** Lektorai vélemény az „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára” c. kötetéről
- Moizs Attila:** Wim Fonteyne: „Szövetkezeti Bankok Európában – politikai kérdések”

XV. évfolyam 1. szám*Studium*

- Borbás Beatrix:** Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért
- Farkas Gergely:** Húsz éves a rendszerváltó alkotmány (ozás)
- Ivancsics Imre:** A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről
- Julesz Máté:** Az egészséghez való jog negatív tartományban nem értelmezhető
- Kajtár Edit:** A sztrájkjog gyakorlása a Legfelsőbb Bíróság esetjogának tükrében
- Kiss Mónika Dorota:** A falugyűlés hatásköre a községekben
- Herbert Küpper:** A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.
- Moizs Attila:** A vagyonnevelés etikai és jogi problémái a takarékszövetkezeteknél
- Nagy Zoltán András:** A jogi személy büntetőjogi felelősségét megállapító törvényről
- Náthon Natalie:** Az algériai zsidóság jogi helyzetének változásairól
- Rozs András:** Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécs városi résztvevői ellen folytatott büntető peres eljárások, 1957-1959
- Trócsányi Sára:** Az információs kárpótlás történetéből
- Varga Csaba:** A kontinentális és az angolszász jogi mentalitás jövője az Európai Unióban

Zeller Judit – Kocsis Miklós: A magyar parlamenti képviselők függetlensége a gyakorlatban

Colloquium

Bényey Noémi: A menedékjog magyar és külföldi szabályozása

Kovács Boglárka: Az Alpok-Adria Munkaközösség, mint határokon átnyúló interregionális együttműködés

Somfai Balázs: „Bullying”, azaz iskolai erőszak

Forum

Ádám Antal: Az emberi törekvés és elégedettség jelentőségéről, valamint a haladó, az elavult és a káros minták szerepéről Csíksszentmihályi Mihály kutatásai alapján

Oliver Diggelmann: Das dunkle Kapitel der US-Verfassungsgeschichte

Gazdag László: Böngészés a görög mitológiából

Hautzinger Zoltán: Gondolatok „Kiss Anna: Jog és irodalom. Bűnbe esett irodalmi hősök” című könyve alapján

Korinek László: A pécsi jogi kar XX. százada

Vogl Márk: „Az emberi jogok és a nyelvek”

Ad Hoc

Bíró Gyula: „Fenyvesi Csaba: Szembesítés (Szentől szembe a bűnügyekben)”

Borsa Dominika: Közigazgatási konferencia a pécsi Jogi Karon

Juhász Botond: „Zur Geschichte des Rechts, Festschrift für Gernot Kocher zum 65. Geburtstag”

Kajtár István: Az Osztrák Császárság kormányzata hatalompolitikai kurzusváltás előtt

Kajtár István: A népi jogéletről Makón (1781-1821)

Kun Tibor: „Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokratisálódási folyamatok a berlini fal leomlása után”

Nagy Noémi: „Gernot Kocher: Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia”

Tömösvári Noémi – Osztopáni Krisztián: Konferencia a gyűlöletbeszédről

Varga Károly: „Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere”

